



VIVES

Briefings

juli 2013

licht gewijzigde
versie

De hervorming van de BFW: een beoordeling van zijn gevolgen voor het Belgische begrotingsfederalisme

Geert Jennes

geert.jennes@econ.kuleuven.be

Het Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving, Vives, is een economisch onderzoekscentrum dat via fundamenteel en toegepast onderzoek wil bijdragen tot het maatschappelijk debat inzake de economische en maatschappelijke ontwikkeling van regio's, in het bijzonder van Vlaanderen. Vives is als onderzoekscentrum wetenschappelijk en juridisch geïntegreerd binnen de K.U.Leuven. Vives werkt ook samen met research fellows uit andere universiteiten.

De hervorming van de BFW: een beoordeling van zijn gevolgen voor het Belgische begrotingsfederalisme¹

Samenvatting en besluit:

Aan de hand van een ontvangstensimulatie beoordelen we hierna de mate waarin de nakende hervorming van de Bijzondere Financieringswet (BFW) erin zal slagen de 10 doelstellingen (zie verder) te verwezenlijken die de 8 partijen die in oktober 2011 het Vlinderakkoord hebben gesloten zich hebben gesteld.

Terwijl volgens onze simulatie doelstelling 4) “de leefbaarheid van de federale staat waarborgen” zal worden bereikt –tenminste aan haar ontvangstenzijde-, zal dit ten koste gaan van doelstelling 3) “geen enkele deelstaat mag structureel verarmen”, namelijk van de begrotingstoestand van vooral de Vlaamse Gemeenschap, en in mindere mate van die van het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap. De BFW-hervorming bouwt belangrijke mechanismen in die de ontvangsten van de Gemeenschappen, en vooral van de Vlaamse Gemeenschap, zullen afremmen.

Verder slaagt de hervorming volgens onze simulaties niet echt in haar doelstelling 5) “de responsabilisering van de deelstaten versterken”. Dit komt vooral doordat het aandeel in de totale ontvangsten van de Gewesten en Gemeenschappen (G&G) dat gekoppeld is aan de belastingopbrengst op het grondgebied van het betrokken Gewest zal afnemen door toedoen van de hervorming.

De hervorming slaagt redelijk goed in haar doelstellingen 7) en 8), die betrekking hebben op de gelijke financiering van publieke diensten over het Belgische grondgebied. Vooral het “stilleggen van de Lambermont-turbo” maakt dat de Gemeenschappen opnieuw meer volgens behoefte- dan volgens belastingopbrengstencriteria worden gefinancierd, al wordt de Belgische inkomensparadox er mee door bestendigd. De inkomensparadox is het feit dat die G&G-overheden die actief zijn op het grondgebied van een Gewest dat per capita het meeste bijdraagt tot de federale belastingontvangsten, niet het meeste per capita ontvangen uit de BFW.

Tenslotte wordt volgens onze bevindingen ook de doelstelling 10) “meer belastingautonomie” te weinig bereikt. Dit komt doordat de BFW-hervorming een toename van de “vertical fiscal gap” (VFG) veroorzaakt, met name van het verschil tussen de totale G&G-ontvangsten en het deel daarvan dat bestaat uit eigen belastingopbrengsten. De

¹ Met dank aan Damiaan Persyn en Tim Goesaert voor hun hulp bij de simulaties en aan Erik Buyst, Danny Geerts en Annelore Van Hecke voor nuttige opmerkingen op een vorige versie van de tekst.

belastingautonomie van de G&G stijgt op zich wel, maar de totale G&G-ontvangsten stijgen nog sterker dan de belastingautonomie van de G&G.

2 voordelen van de hervorming zitten vreemd genoeg niet vervat in de doelstellingen die de hervorming zich heeft gesteld:

- Ten eerste maakt de hervorming de begrotingen van de G&G, meer bepaald die van de Gemeenschappen, namelijk meer gevoelig voor wijzigingen in de globale Belgische economische groei, die op zijn beurt in belangrijke mate internationaal wordt bepaald. Een aantal Gemeenschapsdotaties worden door de hervorming sterker aan de Belgische economische groei gekoppeld dan onder de oude BFW het geval was.
- Daarnaast maakt de hervorming de begrotingen van de G&G, meer bepaald die van de Gewesten, gevoelig voor een ander element van onzekerheid, namelijk de PB-elasticiteit, d.w.z. voor de mate waarin de PB-opbrengsten reageren op de economische groei². Deze 2^{de} gevoeligheid ontstaat doordat de hervorming de PB splitst tussen de federale overheid en de Gewesten, zodat de Gewestbegrotingen delen in de PB-elasticiteit.

Deze deling van de gevolgen van wisselingen in de internationale conjunctuur en van de PB-elasticiteit kan worden gezien als een risicospreiding. Onder de oude BFW is het in grote mate de federale overheid die de ontvangstennadelen ondervindt van een internationale conjunctuurverzwakking, niet alleen rechtstreeks door zijn invloed op alle ontvangsten van de federale overheid, maar ook onrechtstreeks via de PB-elasticiteit. Dit laatste komt doordat een conjunctuurverzwakking via een PB-elasticiteit groter dan 1 een nog grotere verzwakking van de PB-ontvangsten betekent. Het omgekeerde geldt natuurlijk ook: de federale overheid moet onder de nieuwe BFW ook de **vruchten** die ze onder de oude BFW buiten verhouding plukte van een conjunctuur**verbetering**, en van het bijkomende gunstige effect daarvan op de PB-opbrengsten via de werking van de PB-elasticiteit, meer dan voordien delen met de G&G-overheden.

Een simulatie (= statische analyse) van de ontvangstenimpact van de BFW is echter maar 1 manier om de hervorming van de BFW te beoordelen. Een nog belangrijkere invalshoek is het statistisch nagaan van de impact van de financieringswijze van de G&G door de BFW op de groeigerichtheid en de zuinigheid van het beleid van de G&G (= dynamische analyse). Dit laatste is een gebied dat in België –i.t.t. andere landen waar subcentrale overheden grote bevoegdheden hebben, zoals Canada, Duitsland, de VS, Zweden, en Zwitserland- nog bijna volledig braak ligt.

Op basis van de bevindingen in deze andere landen kunnen we vrezen dat de hervorming door de toename van de VFG een verdere opwaartse druk op het uitgavenpeil –via

² Over de grootte van deze elasticiteit, en van de mate waarin hij verandert over de tijd en volgens de economische context, bestaan uiteenlopende schattingen.

belastingillusie- en het schuldenpeil –via “moral hazard”- van de resp. G&G zal uitoefenen. (Dit zou ingaan tegen doelstelling 9: “de financiële stabiliteit van de deelstaten verzekeren”.) Wij menen dat het risico op verdere opwaartse druk op het uitgaven- en schuldenpeil van de G&G een belangrijkere bevinding is dan de bevindingen op basis van onze simulaties inzake statische effecten op ontvangstenpeil, inkomensparadox, en responsabilisering.

Wat in het bijzonder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) betreft is ons besluit dat zowel het feit van de herfinanciering zelf, als de keuze om deze volledig met extra dotaties te doen gebeuren, te weinig empirisch onderbouwd zijn. Door de BFW-hervorming zal het BHG nog meer extra gefinancierd zijn dan de andere 2 Gewesten dan nu al het geval is, terwijl de nood aan extra financiering van het BHG volgens ons te weinig empirisch is aangetoond³. Tegelijk brengt de keuze om deze herfinanciering volledig met dotaties te realiseren extra risico’s van inefficiënte uitgaven door het BHG en –paradoxaal genoeg- een verhoging van het schuldenpeil van het BHG met zich mee.

Deze kritiek van een gebrek aan empirische onderbouwing geldt overigens voor het geheel van de BFW-hervorming, evenals voor de BFW-hervormingen in het verleden. Meer bepaald werden noch de herfinanciering van de federale overheid, waarop de BFW-hervorming neerkomt bij een realistische elasticiteit, noch de besparing ten laste van de Vlaamse Gemeenschap waarmee deze de facto wordt gefinancierd, gebaseerd op een voorafgaande kosten- en efficiëntie-analyse van de bevoegdheden en uitgaven van de respectieve overheden.

Wij willen aanbevelen dat volgende mogelijke hervormingen van de BFW de internationale empirie inzake begrotingsfederalisme meer als uitgangspunt nemen. Nog beter zou zijn dat zij zouden beginnen met meer empirie inzake het Belgische begrotingsfederalisme te verzamelen.

³ Daardoor kunnen we trouwens niet beoordelen of doelstelling 6) van de BFW-hervorming werd bereikt.

1. *Inleiding*

Een belangrijke component van de 6^{de} staatshervorming is de nieuwe Bijzondere Financieringswet (BFW), samen met de herfinanciering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). Deze werden overeengekomen door 8 politieke partijen in oktober 2011, en werden beschreven in het Vlinderakkoord (zie Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2011). Terwijl de herfinanciering van het BHG reeds in werking is getreden, zal naar verluidt de eigenlijke hervorming van de BFW worden gestemd in het najaar van 2013. Daarom lijkt het ons nuttig een beoordeling van de impact van de geplande hervorming van de BFW op het Belgische begrotingsfederalisme⁴ te geven voordat deze hervorming door het parlement wordt goedgekeurd, en desgevallend nog wordt gewijzigd. Noodgedwongen gebruiken we daarbij de versie van het Vlinderakkoord van oktober 2011, terwijl het parlement mogelijk een aangepaste versie zal worden voorgelegd.

De BFW bepaalt de financiering van de Belgische Gewesten en Gemeenschappen (G&G), en staat dus centraal binnen het Belgische begrotingsfederalisme. Deze financiering is gebaseerd op allerlei parameters, waarvan de belangrijkste de economische groei, de Gewestelijke aandelen in de opbrengst van de Personenbelasting, en demografische factoren zijn (zoals de resp. aandelen van de Gemeenschappen in de bevolking jonger dan 18 jaar voor wat betreft de zogenaamde BTW-dotatie).

Hierna gaan we de impact van de hervorming van de BFW na op het Belgische begrotingsfederalisme aan de hand van verschillende criteria, namelijk haar impact op:

- 1) begrotingsneutraliteit van de betrokken overheden (waarbij we enkel de ontvangstenimpact beschouwen, wat betekent dat we de impact van de BFW-hervorming op de uitgavenzijde van de resp. betrokken overheden buiten beschouwing laten),
- 2) gelijke financiering van publieke dienstverlening door de G&G-overheden (die we in verband zullen brengen met de Belgische inkomensparadox),
- 3) responsabilisering van de G&G-overheden (en het verwante probleem van de groeival), en
- 4) belastingautonomie en “vertical fiscal gap”.

Deze 4 criteria staan min of meer rechtstreeks in verband met de (10, formeel 12) doelstellingen die de 8 partijen die het Vlinderakkoord hebben gesloten zich hebben gesteld inzake de hervorming van de BFW. Zie Institutioneel Akkoord (2011 blz. 51-52):

- 1) “deloyale belastingconcurrentie vermijden”
- 2) “behoud van de progressiviteit van de PB”
- 3) “geen enkele deelstaat mag structureel verarmen”
- 4) “de leefbaarheid van de federale staat op lange termijn waarborgen”
- 5) “de responsabilisering van de deelstaten versterken”

⁴ Begrotingsfederalisme definiëren we als de financiële relatie(s) tussen hogere overheden en lagere overheden, en tussen lagere overheden onderling, binnen één staat.

- 6) “rekening houden met de externe aangelegenheden, de sociologische realiteit, en de rol van het BHG”
- 7) “rekening houden met bevolkings- en leerlingencriteria”
- 8) “solidariteit tussen de deelstaten behouden, zonder perverse effecten”
- 9) “de financiële stabiliteit van de deelstaten verzekeren”
- 10) “belastingautonomie verhogen”

Begrotingsneutraliteit verwijst naar doelstellingen 3), 4) en 9). Gelijke financiering van publieke diensten verwijst naar doelstellingen 7) en 8). Responsabilisering verwijst naar doelstelling 5) en belastingautonomie naar doelstelling 10).

We gaan de impact van de BFW-hervorming na aan de hand van een simulatie van de ontvangsteneffecten van de oude vergeleken met de nieuwe BFW over de periode 2012-2030, omdat deze periode voldoende lang is om de volledige impact van de ontvangsteneffecten te kunnen inschatten. Omdat het feitelijke jaar van inwerkingtreding van de nieuwe BFW nog niet vaststaat (2014 of 2015), gaan we er eenvoudigheidshalve vanuit dat de nieuwe BFW samen met de herfinanciering van het BHG reeds volledig in werking is getreden in 2012, het startjaar dat ook de 8 partijen voor hun simulaties tijdens de onderhandelingen hebben gehanteerd. Deze veronderstelling heeft geen invloed op de grootte-orde van de door ons gesimuleerde ontvangsteneffecten, enkel zullen het merendeel van deze effecten 2 of 3 jaar later in de tijd plaatsvinden.

Deze bijdrage is verwant met voorbije analyses over deze recentste hervorming van de Belgische BFW, o.m. met Decoster en Sas (2012), Jennes (2012), en Heremans en Van Hecke (2012). De verschillen met Decoster en Sas zijn 1) dat ondertussen recentere, minder gunstige prognoses van economische groei beschikbaar zijn -die het verlies voor de G&G door toedoen van de hervorming vergroten-, 2) dat wij voor de verschillende G&G-overheden de ontvangstenimpact uitsplitsen over de verschillende samenstellende dotaties van de oude en de nieuwe BFW, 3) dat wij tot enigszins andere besluiten komen wat de impact van de hervorming op de inkomensparadox en de belastingautonomie betreft, en 4) dat wij de impact van de BFW-hervorming op de belastingautonomie situeren in de internationale literatuur. Deze vergelijkt de effecten van een begrotingsfederalisme dat vooral op dotaties is gebaseerd –zoals het Belgische- met de effecten van een begrotingsfederalisme dat vooral op belastingautonomie is gebaseerd –zoals het Canadese of het Zwitserse. De verschillende effecten die dotatiefinanciering hebben op het gedrag van overheden vergeleken met financiering door eigen belastingheffing –en de “political economy” van het begrotingsfederalisme in het algemeen- blijken in het Belgische debat grotendeels te worden verwaarloosd.

Het verschil met Jennes (2012) is dat deze laatste bijdrage enkel de impact van de hervorming op de publieke transferten tussen de Gewesten nagaat. De transfertenimpact

loopt echter grotendeels parallel aan de pure ontvangstenimpact (criterium 1) van hierboven), met als grootste verschil dat transferten de **netto**-ontvangstenimpact nagaan (ontvangsten uit de BFW **min** bijdragen tot de federale belastinginkomsten).

Hierna geven we eerst een overzicht van de belangrijkste wijzigingen in de BFW als gevolg van de zesde staatshervorming. Vervolgens geven we een samenvatting van onze resultaten. Tenslotte situeren we het effect van de BFW-hervorming op de belastingautonomie in de internationale literatuur over de effecten van dotaties tussen overheden in vergelijking met eigen belastingen.

2. *Overzicht van de hervorming van de BFW*

De belangrijkste wijzigingen die de hervorming van de BFW zal doorvoeren worden weergegeven in tabel 1. Het is belangrijk een onderscheid te maken tussen **verticale** hervormingen -wijzigingen van de financiële relatie tussen de federale overheid **enerzijds** en het geheel van de Gewesten en/of Gemeenschappen **anderzijds**- en **horizontale** hervormingen -wijzigingen van de financiële relatie tussen de Gewesten **onderling** en tussen de Gemeenschappen **onderling**. De wijzigingen die hierna budgettair de grootste impact zullen blijken te hebben zijn in tabel 1 **cursief** afgedrukt.

Uit tabel 1 blijkt dat we de extra financiering van het BHG alsook de extra bijdrage van de G&G aan de federale overheid voor de betaling van de pensioenen van hun ambtenaren beschouwen als deel uitmakend van de nieuwe BFW, alhoewel dit vanuit juridisch standpunt niet het geval hoeft te zijn.

In tabel 1 komt ook een belangrijke veronderstelling tot uiting die we maken met het oog op het nagaan van de begrotingsgevolgen van de BFW-hervorming. We veronderstellen met name dat de federale bevoegdheden die door het Vlinderakkoord worden overgedragen aan de G&G ook al onder de oude BFW G&G-bevoegdheden waren, en de G&G daardoor onder de oude BFW over precies dezelfde middelen ter uitoefening van die bevoegdheden beschikten als de FO. Hoewel dit uiteraard niet het geval is, is dergelijke veronderstelling de enige manier om de ontvangstengevolgen van de BFW-hervorming in zijn geheel na te gaan.

Tabel 1: Overzicht van de hervorming van de BFW

	<i>Oude bevoegdheden</i>	<i>Nieuwe bevoegdheden</i>	<i>Overgangsmechanisme</i>
<i>Verticale verschillen</i>	<p>Gewesten:</p> <p><i>herfinanciering BHG</i> (461 miljoen euro extra dotaties op “kruissnelheid”, d.w.z. vanaf 2015)</p> <p>PB-opcentiemen ten belope van 25% van de federale opbrengst van de PB, in de plaats van de PB-dotatie aan de Gewesten</p> <p>andere grondslag, berekening en evolutie van de solidariteitsbijdrage (lager startbedrag maar snellere toename)</p>	<p>Gewesten:</p> <p>middelen voor “werk” met 10% verminderd vanaf het beginjaar</p> <p>middelen voor nieuwe Gewestbevoegdheden nemen toe met slechts 70% van de BBP-groei</p>	<p>Gewesten en Gemeenschappen:</p> <p>een G&G-overheid die door toedoen van de combinatie van verticale en horizontale verschillen minder ontvangt uit de nieuwe BFW in 2012 krijgt die minderontvangst gedurende 10 jaren uitbetaald (analoog voor een meerontvangst)</p> <p>na 10 jaar wordt die compensatie elk jaar met 10% van het oorspronkelijke bedrag verminderd</p> <p>uitzonderingen zijn het bedrag dat het BHG als herfinanciering ontvangt en de extra pensioenbijdrage door de G&G, die beide buiten het overgangsmechanisme vallen</p>
	<p>Gemeenschappen:</p> <p><i>hogere bijdrage voor de pensioenen van de eigen ambtenaren</i></p> <p>de dotatie Kijk- en Luistergeld (KLG) neemt toe met 91% van de BBP-groei en met de inflatie, i.p.v. enkel met de inflatie</p> <p>PB-dotatie aan de Gemeenschappen neemt toe met slechts 82,5% van de BBP-groei, i.p.v. met 100%</p>	<p>Gemeenschappen:</p> <p>middelen voor nieuwe Gemeenschapsbevoegdheden nemen toe met slechts 82,5% van de BBP-groei, i.p.v. met 100% (verondersteld) onder de oude BFW (behalve kinderbijslag: wordt verondersteld enkel met inflatie toe te nemen, zowel onder oude als onder nieuwe BFW)</p>	
<i>Horizontale verschillen</i>		<p>Gewesten:</p> <p>nieuwe Gewestdotaties volgens het resp. Gewestelijke aandeel in de PB verdeeld</p>	
	<p>Gemeenschappen:</p> <p><i>“stilleggen van de Lambermontturbo”</i>, d.i. stopzetten van de koppeling van een toenemend deel van de BTW-Lambermont-dotatie aan de aandelen van de Gemeenschappen in de PB-opbrengst (ten nadele van hun aandelen in de leerlingenaantallen)</p> <p>verdeling dotatie KLG ongunstiger voor de Vlaamse Gemeenschap, want bij de BTW-dotatie gevoegd</p>	<p>Gemeenschappen:</p> <p>verdeling nieuwe Gemeenschapsdotaties volgens demografische verdeelsleutels (aantal min18-jarigen, aantal plus65-jarigen, en bevolkingsaandeel in het algemeen voor resp. kinderbijslag, ouderenzorg, en gezondheidszorg), vergeleken met verdeelsleutels volgens behoeften onder de oude BFW</p>	

3. *Resultaten van de simulaties*

In wat volgt zullen we de berekende ontvangsten steeds uitdrukken in % van het (Belgische) BBP, behalve waar vermeld. De periode 2012-2030 is zo lang dat het hanteren van absolute bedragen de vergelijkbaarheid van deze bedragen over de tijd zou bemoeilijken.

Vertrekbedragen voor het jaar 2012 vonden we vooral in de Conjunctuurnota van het Ministerie van Financiën. Voor de onderliggende cijfers inzake economische en demografische prognoses deden we een beroep op cijfers van het Planbureau. We hanteren qua economische groeicijfers per gewest deze uit de “Regionale economische vooruitzichten 2013-2018” van juni 2013 van het Planbureau. Daarbij trekken we de prognoses voor het jaren 2015-2018 -die in elk van deze jaren dezelfde zijn- gewoon door tot 2030. Deze recente groeiprognoses zijn tot en met 2016 aanzienlijk negatiever, en vanaf 2017 iets negatiever dan de gewestelijke groeicijfers van augustus 2011 die gebruikt werden in de onderhandeling van de hervorming van de BFW.

Tabel 2: Verwezenlijkte en voorspelde economische groei per gewest (2012-2030)

	2012	2013	2014	2015	2020	2025	2030
België	-0.2%	0.2%	1.2%	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%
Vlaams Gewest	-0.3%	0.2%	1.2%	1.6%	1.6%	1.6%	1.6%
Waals Gewest	0.1%	0.3%	1.2%	1.7%	1.7%	1.7%	1.7%
BHG	-0.3%	0.1%	1.2%	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%

Bron: Planbureau (juni 2013)

3.1. *Begrotingsneutraliteit van de BFW-hervorming*

Een 1^{ste} criterium waartegen we de hervorming van de BFW evalueren is haar mate van begrotingsneutraliteit voor de federale overheid (waartoe we hierna steeds de sociale zekerheid zullen rekenen (FO+SZ)), de G&G als geheel, en de verschillende overheden die de G&G uitmaken afzonderlijk. De invalshoek “budgettaire neutraliteit”, d.w.z. de invalshoek “impact van de hervorming van de BFW op totale ontvangsten per deelopoverheid” kan ook begrepen worden als de “budgettaire winnaars- en verliezersrekening van de hervorming”.

3.1.1. Begrotingsneutraliteit tussen FO enerzijds en G&G anderzijds, en tussen de G&G onderling

Ten eerste gaan we de begrotingsneutraliteit van de hervorming na tussen FO enerzijds en G&G anderzijds, en tussen de G&G onderling. Grafiek 1 toont de impact bij een nominale PB-elasticiteit van 1,25 in % van het BBP, d.w.z. bij een veronderstelde toename van de PB-opbrengst met 1,25 euro voor elke nominale euro aan BBP-groei. (Een PB-elasticiteit groter dan 1 kan b.v. het gevolg zijn van de progressiviteit van de PB of van een uitbreiding van de grondslag van de PB –namelijk van de inkomens van natuurlijke personen- die groter is dan de BBP-groei.) 1,25 is de nominale PB-elasticiteit die ongeveer overeenstemt met de reële PB-elasticiteit van 1,5 gehanteerd door de 8 partijen voor de totstandkoming van het Vlinderakkoord⁵.

De simulatie in grafiek 1 –alsook de rest van onze simulaties- veronderstellen dat dat deel van de PB-opbrengsten dat onder de nieuwe BFW aan de Gewesten toekomt dankzij de vervanging van de PB-dotatie aan de Gewesten door Gewestelijke opcentiemen op de PB, dezelfde evolutie zal kennen als de evolutie die het zou hebben gekend als het federaal was gebleven. M.a.w. we veronderstellen dat de opbrengst van de PB-opcentiemen zal toenemen met de nominale economische groei en met de PB-elasticiteit. We veronderstellen dus o.m. dat de gewesten hun nieuwe autonomie niet zullen gebruiken om hun opbrengsten uit hun nieuwe belastingautonomie te verminderen (of te vermeerderen). (ongewijzigd beleid)

Grafiek 1 toont dat bij elasticiteit 1,25 de FO+SZ (licht) wint ten koste van de G&G. De curve “Winst/Verlies FO+SZ” in grafieken 1 e.v. geeft immers tegelijk de winst (het verlies) voor de federale overheid en het verlies (de winst) voor de G&G-overheden weer. Een bepaalde winst (verlies) voor de FO door een hervorming van de BFW betekent eenzelfde verlies (winst) voor de G&G, en omgekeerd. Grafiek 1 toont ook dat bij elasticiteit 1,25 het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschap en het BHG samen –die we hierna de 3 Franstalige deeloverheden zullen noemen⁶- budgettair quasi-neutraal uit de hervorming komen. Uit grafiek 1 blijkt vervolgens dat onder de recentste voorspellingen van het Planbureau inzake de economische groei een elasticiteit van 1,25 niet volstaat voor budgettaire neutraliteit van de hervorming van de BFW voor Vlaanderen (Gewest + Gemeenschap).

Verder valt uit grafiek 1 op dat de ontvangstenimpact van de hervorming van de BFW in % van het BBP het meest fors toeneemt doorheen de tijd voor het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap. Dit komt ten eerste doordat deze G&G-overheden de grootste subcentrale overheden zijn. Ten tweede, wat het Vlaamse Gewest betreft, overtreft –bij een elasticiteit van 1,25- het cumulatieve effect van het plukken van een deel van de elasticiteitsbonus dankzij het kunnen heffen van PB-opcentiemen –welke in de plaats van

⁵ Bij een inflatie van 2%.

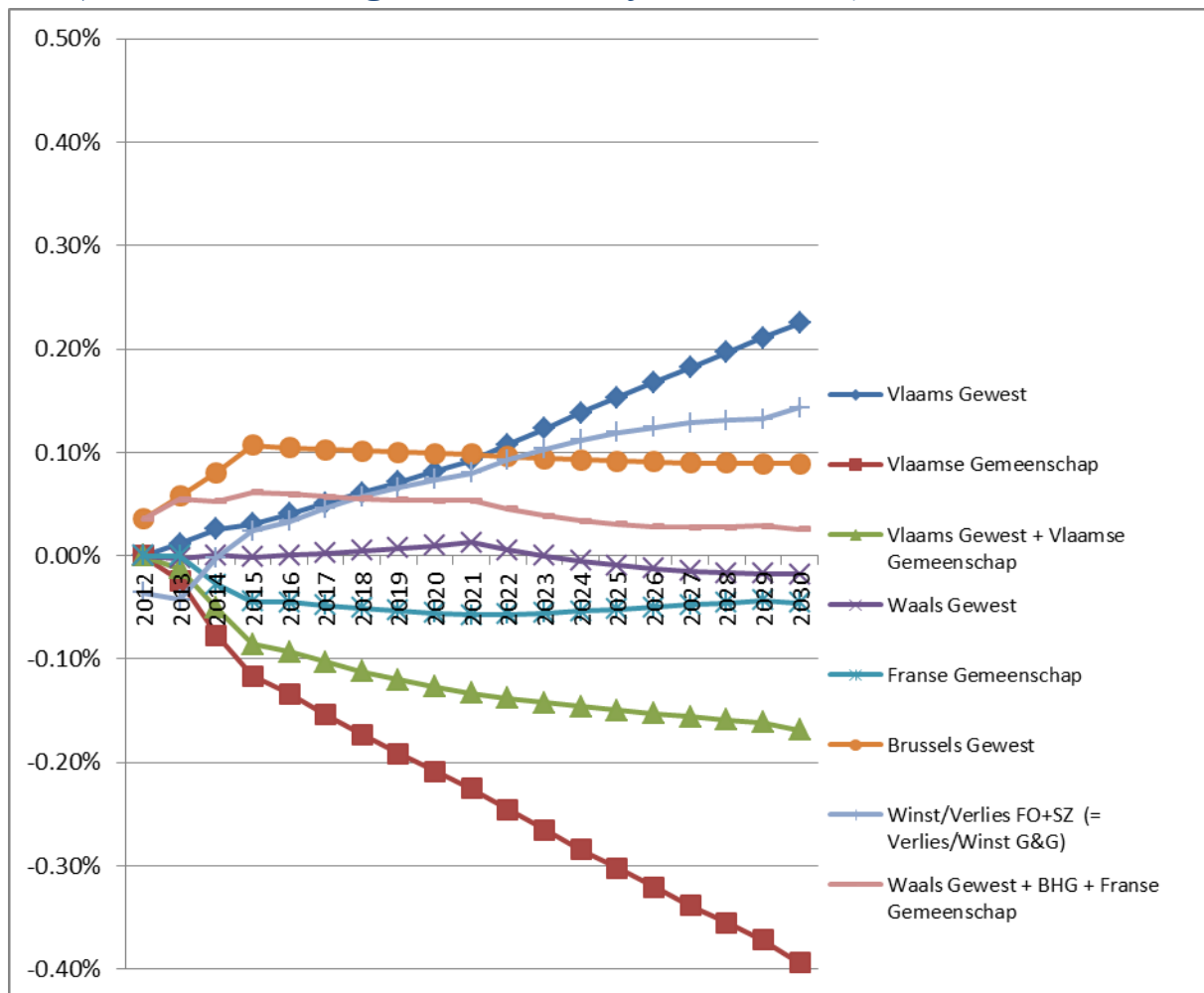
⁶ In de gewestverkiezingen van 2009 werden 52.000 stemmen voor de Nederlandse taalgroep in het Brusselse parlement uitgebracht, en 409.000 stemmen voor de Franse taalgroep. (zie <http://www.statistics.irisnet.be/themes/elections>)

de oude PB-dotatie aan de Gewesten komt- alle andere hervormingen van de BFW die een effect hebben op het Vlaamse Gewest. Voor wat ten derde specifiek de Vlaamse Gemeenschap betreft verwijzen we naar onze bespreking van grafiek 8 hierna.

Tenslotte vallen 2 “schokken” ingebouwd in de nieuwe BFW op uit grafiek 1:

- de herfinanciering van het BHG bereikt zijn “kruissnelheid” in 2015 (en blijkt daarna niet helemaal welvaartsvast)
- het overgangsmechanisme begint af te nemen met 10% van zijn nominale bedrag vanaf 2022; dit is het beste zichtbaar in grafiek 1 voor het Waalse Gewest, de G&G-overheid die de grootste begunstigde is van het overgangsmechanisme

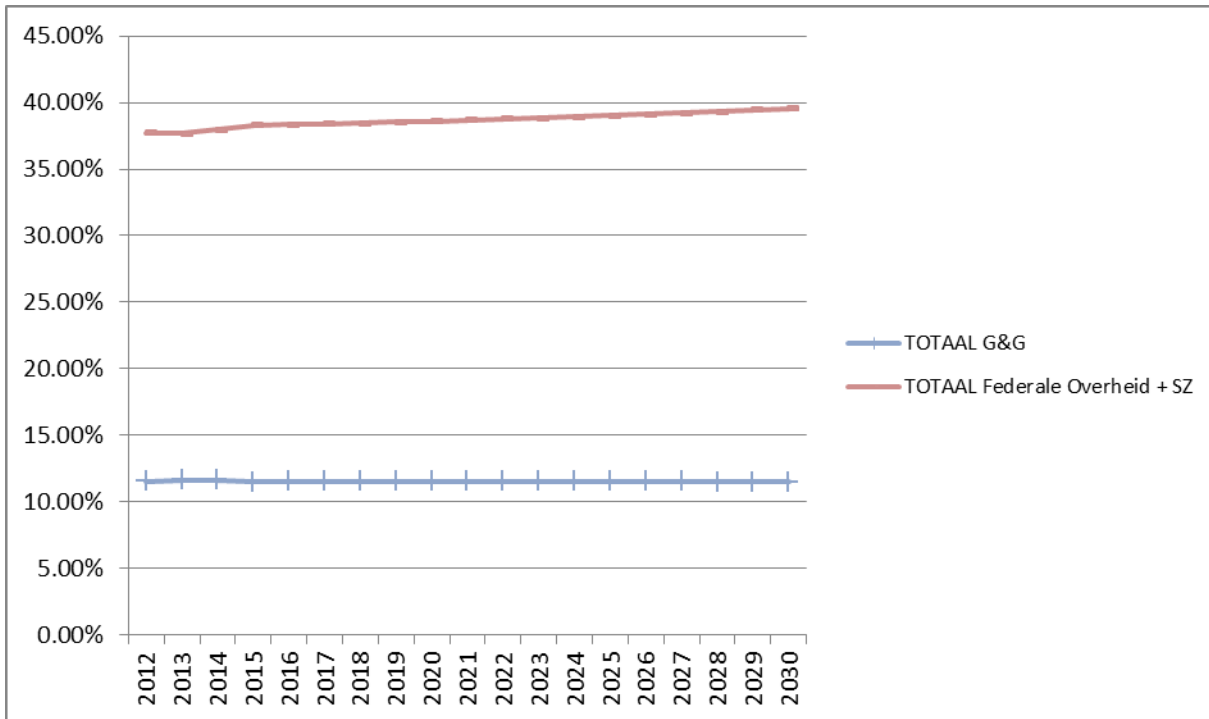
Grafiek 1: Ontvangstenwinst en -verlies voor FO en resp. G&G-overheden (in % BBP) door hervorming van de BFW bij elasticiteit 1,25



Terwijl grafiek 1 aantoont dat het federale niveau wint aan de hervorming van de BFW, toont grafiek 2 aan dat ook de oude BFW geen “lekkende badkuip” of “molensteen rond de nek van de federale overheid” is. Integendeel, gezien de oude BFW de volledige elasticiteitsbonus van de PB toebedeelde aan de federale overheid, zou ook onder de oude

BFW –tenminste bij ongewijzigd beleid- het aandeel van de federale overheid in de totale Belgische overheidsontvangsten verder zijn toegenomen, ten nadele van de G&G.

Grafiek 2: Ontvangsten van de federale overheid vergeleken met die van de G&G (in % BBP) onder de oude BFW bij PB-elasticiteit 1,25

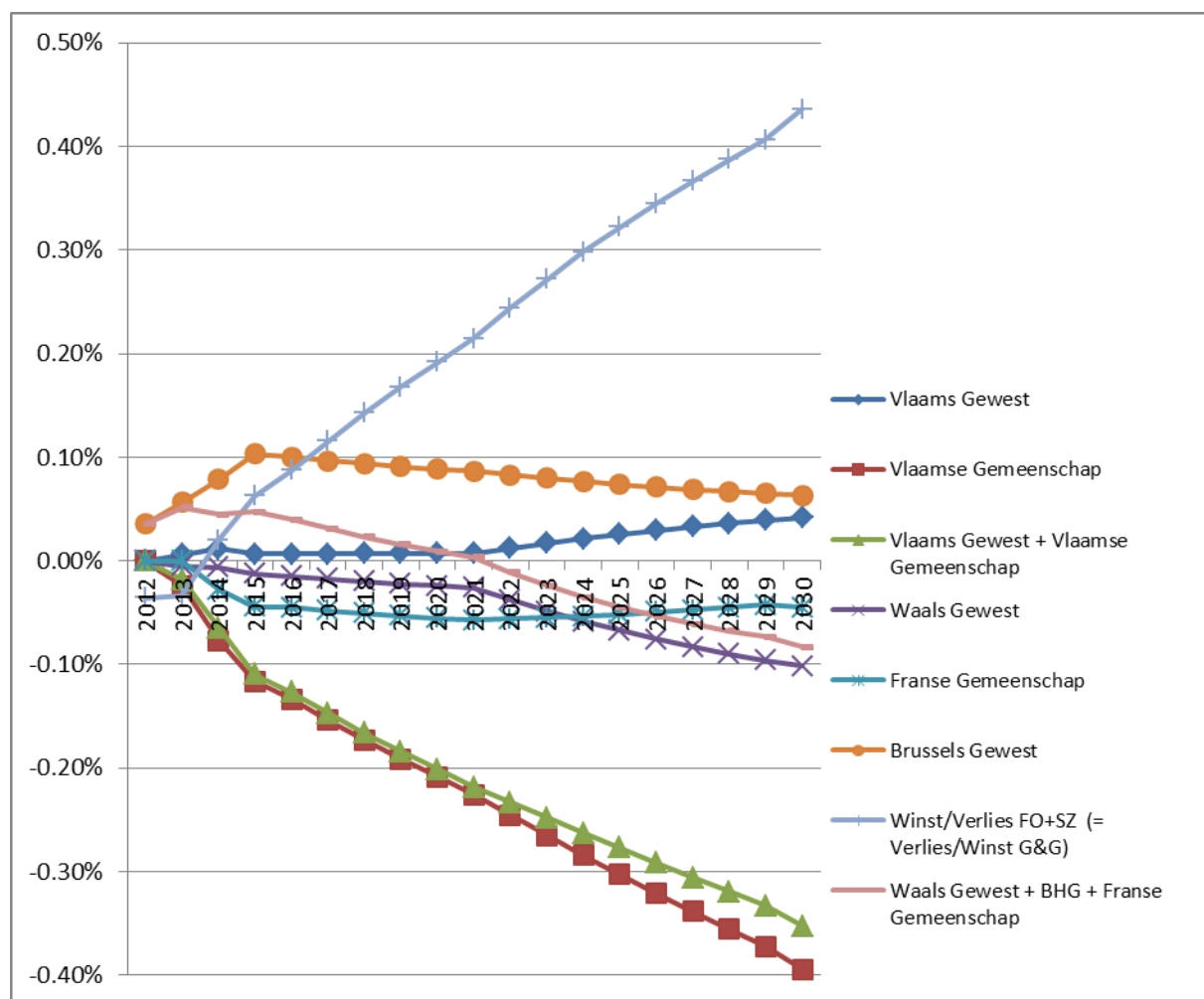


Er zijn echter redenen om aan te nemen dat het Vlinderakkoord gebouwd is op een te hoge PB-elasticiteit, zoals daar zijn de waargenomen PB-elasticiteit in het verleden en het argument dat de veronderstelling van ongewijzigd beleid in geval van een elasticiteit van 1,25 niet realistisch is. Veronderstellen we een lagere PB-elasticiteit, zoals de elasticiteit van 1,1 verondersteld in grafiek 3, dan stellen we vast dat de grootte van de veronderstelde PB-elasticiteit cruciaal is voor de budgettaire impact van de hervorming van de BFW. De grootste verschuiving tussen grafieken 1 en 3 blijkt te zijn dat de FO een nog aanzienlijk grotere winnaar van de hervorming wordt. Verder verandert de belangrijke winst van het Vlaams Gewest bij elasticiteit 1,25 in een veel kleinere winst bij elasticiteit 1,1. Dit komt doordat het Vlaamse Gewest eenzelfde PB-dotatie onder de oude BFW moet inruilen tegen een kleinere elasticiteitsbonus onder de nieuwe BFW. De oude PB-gewestdotatie hangt immers niet af van de PB-elasticiteit. Ook de kleinere winst van het BHG en het ontstane verlies van het Waalse Gewest dragen bij tot de winst van de FO, maar in geringere mate, omdat het Waalse Gewest en het BHG kleinere overheden zijn dan het Vlaamse Gewest.

Een vergelijking van grafieken 1 en 3 toont ook aan dat de winst c.q. het verlies van de gemeenschapsoverheden losstaat van de veronderstelde elasticiteit. Dit is niet verwonderlijk, want de PB-opcentiemen komen enkel ten goede aan de Gewesten. Ongeacht

de elasticiteit neemt het (grote) verlies van de Vlaamse Gemeenschap toe met de tijd, en blijft het (kleinere) verlies van de Franse Gemeenschap min of meer constant over de tijd. Verder toont grafiek 3 aan dat bij een elasticiteit van 1,1 de winst/verliesrekening voor de Vlaamse overheid als geheel over de hele beschouwde periode sterk negatief zal zijn, terwijl die voor de 3 Franstalige G&G-overheden -Waalse Gewest, Franse Gemeenschap en BHG- opgeteld over de hele periode beschouwd slechts licht negatief zal zijn⁷.

Grafiek 3: Ontvangstenwinst en -verlies voor FO en resp. G&G-overheden (in % BBP) door hervorming van de BFW bij elasticiteit 1,1



De negatieve ontvangsteneffecten van de BFW-hervorming voor het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest, en de positieve effecten ervan voor de federale overheid, zullen uiteraard nog uitgesprokener zijn als we een nog lagere elasticiteit veronderstellen. Sommige bronnen stelden in het verleden zelfs een elasticiteit van slechts 1 vast (zie b.v. Algoed en Denil 2013 blz. 272).

⁷ We verkrijgen resultaten die voor de G&G iets minder ongunstig zijn als we veronderstellen dat de nieuwe groeicijfers van het Planbureau vanaf de jaren 2015 en volgende *al vanaf 2012* zouden hebben gegolden. Dit is niet verwonderlijk omdat de nieuwe Planbureau-cijfers een verbetering van de economische groei tonen vanaf 2015 (zie tabel 1). Een simulatie op basis van dergelijke groeicijfers kan verantwoord worden doordat de nieuwe BFW pas in 2014 of in 2015 zal ingaan.

Door het beeld geschetst door grafiek 2 te combineren met dat geschetst door grafiek 3 kunnen we verwachten dat de hervorming van de BFW zal lukken inzake haar vooropgestelde doelstelling 4) “de leefbaarheid van de federale staat op lange termijn waarborgen”: grafiek 2 toont aan dat de oude BFW geen bedreiging is voor de leefbaarheid van de FO⁸, en grafiek 3 toont aan dat in financiële termen de FO de grootste winnaar van de hervorming van de BFW is. In een tijd waarin de gezamenlijke Belgische overheden door de Europese Commissie worden gevraagd 1% van het Belgische BBP per jaar te besparen boekt de FO in 2017 een bonus van 0,10% van het BBP, een bonus die daarna bovendien jaar na jaar oploopt. De malus van -0,10% van het BBP in 2015, en daarna oplopend, voor de Vlaamse overheid is daarmee vergeleken aanzienlijker, omdat de Vlaamse overheid een kleinere overheid is dan de FO.

Dat de FO een belangrijke winnaar is van de BFW-hervorming impliceert dat de hervorming niet zal lukken inzake haar doelstellingen 3) “geen enkele deelstaat mag structureel verarmen” en 9) “de financiële stabiliteit van de deelstaten verzekeren”.

Grafiek 3 toont ook dat de rangorde van budgettaire winnaars en verliezers van de hervorming al grotendeels vastligt vanaf 2017. De enige aanzienlijke verandering die optreedt na 2017 is dat sommige winnaars-en-verliezers-posities meer uitgesproken en andere minder uitgesproken worden. Dit betekent dat, ook als deze hervorming na 10 jaar – namelijk in 2022- zou worden gevolgd door een volgende BFW-hervorming⁹, de besluiten die we uit grafiek 3 hebben getrokken, geldig blijven. (Een uitzondering is dat het gezamenlijke kleine netto-verlies geboekt door de 3 Franstalige G&G een kleine netto-winst zal worden als de nieuwe BFW slechts zou gelden tot in 2022 i.p.v. tot in b.v. 2030.)

Terwijl grafiek 3 de gevoeligheid van de begrotingsimpact wat betreft PB-elasticiteit nagaat, gaat grafiek 4 de gevoeligheid van de begrotingsimpact na wat betreft economische groei. Grafiek 4 gebruikt als economische groeicijfers de –vooral tot en met 2016- aanzienlijk positievere cijfers van het Planbureau van augustus 2011, die ook de onderhandelaars van het Vlinderakkoord hebben gebruikt. Het gevolg van het gebruiken van deze gunstigere groeicijfers is dat de budgettaire winst- en verliesrekening van de hervorming minder in het voordeel is van de federale overheid, en minder in het nadeel is van de G&G. Dit komt doordat de winst-verlies-rekening voor beide Gemeenschappen gunstiger blijkt te evolueren bij een betere Belgische economische groei. Eén oorzaak hiervan is dat de dotatie KLG door de BFW-hervorming bij de BTW-dotatie wordt gevoegd, waardoor de evolutie van die dotatie voortaan ook afhangt van de economische groei, en niet alleen van de inflatie.

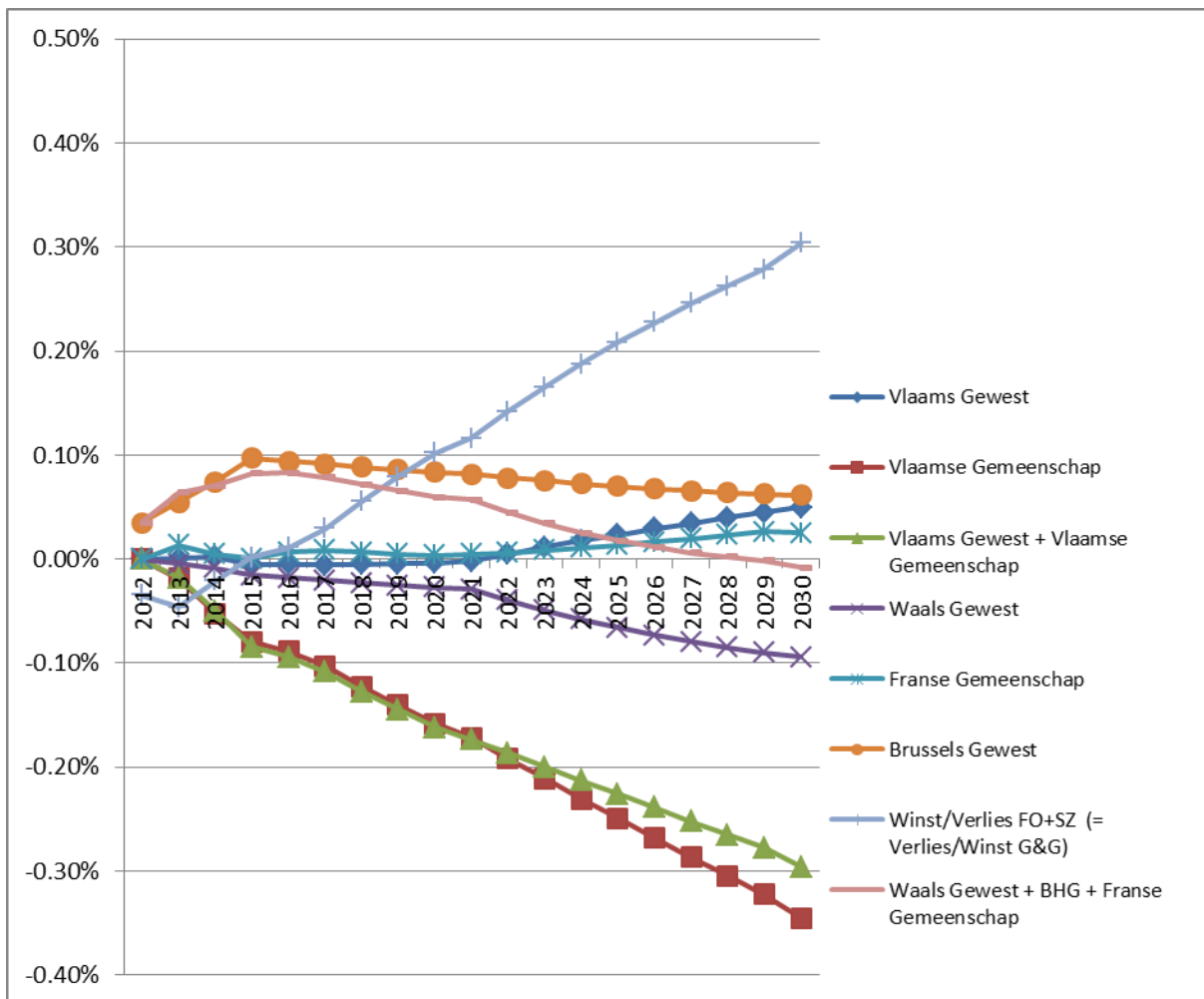
Deze vaststelling levert een 2^{de} besluit inzake de begrotingseffecten van de hervorming op. De hervorming maakt de begrotingen van de G&G niet alleen meer gevoelig voor de grootte

⁸ Met dien verstande dat bij elasticiteit 1,1 de curve “FO” in grafiek 2 natuurlijk wat minder steil zou zijn dan bij elasticiteit 1,25.

⁹ De jaartallen van de vorige belangrijke hervormingen van de BFW waren resp. 1989, 1993 en 2001.

van de PB-elasticiteit, maar ook voor wijzigingen in de *globale Belgische* economische groei, die op zijn beurt grotendeels afhangt van de internationale conjunctuur. Dit besluit is gelijkaardig aan dat van Ernaelsteen (2013). De relatieve posities qua winnaars en verliezers *tussen de G&G onderling* blijven wel behouden als we grafiek 4 vergelijken met grafiek 3 (behalve dat de winst-verlies-positie van de Franse Gemeenschap in grafiek 4 volledig boven die van het Waals Gewest komt te liggen).

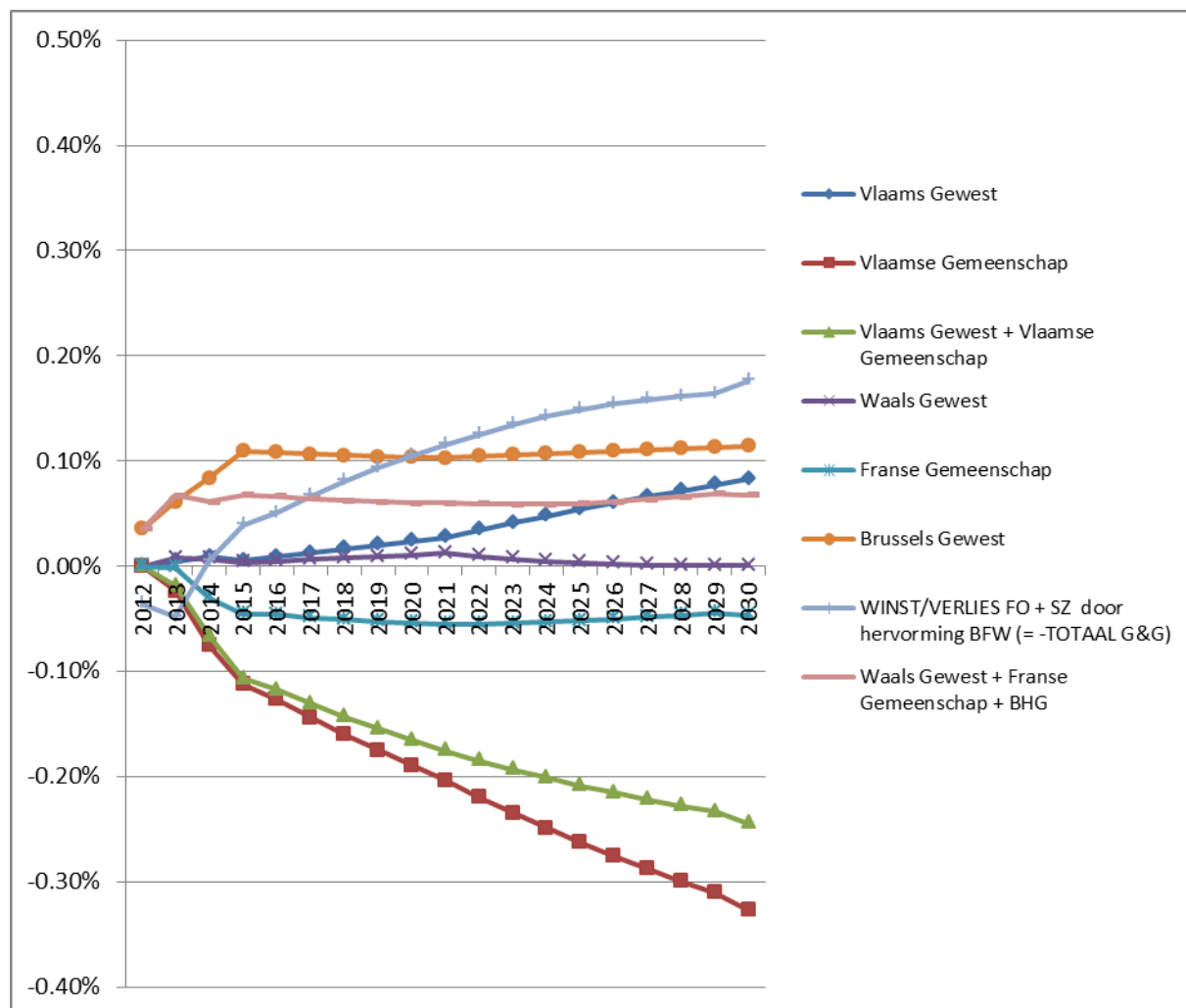
Grafiek 4: Ontvangstwinst en -verlies voor FO en resp. G&G-overheden (in % BBP) door hervorming van de BFW bij elasticiteit 1,1, maar bij cijfers inzake economische groei van augustus 2011



We eindigen het overzicht van het effect van de BFW-hervorming op de globale begrotingsneutraliteit met het beschouwen van enkel het globale begrotingseffect van de hervorming *wat de oude G&G-bevoegdheden betreft*. Immers, wat de nieuwe G&G-bevoegdheden betreft, hebben we noodgedwongen veronderstellingen moeten maken inzake de groeivoet van de financiering van deze bevoegdheden, mochten deze bevoegdheden federaal zijn gebleven. (zie ook tabel 1) We hebben meer bepaald verondersteld dat de financiering van deze bevoegdheden welvaartsvast zou zijn geweest in geval deze federaal

waren gebleven, met uitzondering van de kinderbijslag. Dat betekent dat we de betrokken middelen onder de oude BFW hebben laten toenemen met de reële economische groei en met de inflatie, behalve de kinderbijslag die we enkel hebben laten toenemen met de inflatie. De minder dan welvaartsvaste financiering van de nieuwe G&G-bevoegdheden onder de nieuwe BFW leidt daardoor tot “ontvangstenverlies” voor de G&G in vergelijking met de oude BFW binnen onze ontvangstensimulatie.

Grafiek 5: Ontvangstenwinst en -verlies voor FO en resp. G&G-overheden (in % BBP) door hervorming van de BFW bij elasticiteit 1,1 en recente economische groeicijfers, *maar enkel oude bevoegdheden beschouwd*



Maar dit is mogelijk een te ongunstige voorstelling van zaken, want mochten de nieuwe bevoegdheden federaal zijn gebleven, dan zou de federale overheid mogelijk ook op hun financiering hebben bespaard. Daarom stelt grafiek 5 de begrotingsimpact van de BFW-hervorming voor **zonder** de nieuwe bevoegdheden in rekening te brengen. Zoals verwacht wint de FO onder deze voorstelling van zaken minder dan in grafiek 3, en verliest de Vlaamse overheid minder. Binnen de G&G winnen de Gewesten meer en verliezen de Gemeenschappen minder. Maar het belangrijkste besluit uit een vergelijking van grafiek 3

en grafiek 5 is dat het winst-verlies-beeld van de totale BFW-hervorming in grafiek 3 voor het grootste deel verklaard wordt door de hervormingen inzake oude bevoegdheden, niet door hervormingen inzake de nieuwe bevoegdheden.

3.1.2. Begrotingseffecten van de hervorming van de verschillende dotaties binnen de afzonderlijke G&Gs

Omdat 1,1 ons een realistischere elasticiteit lijkt dan 1,25 gaan we in wat volgt steeds uit van een elasticiteit van 1,1, alsook van de recentste, minder gunstige cijfers van het Planbureau qua economische groei. Grafiek 3 zal daardoor fungeren als onze “basisgrafiek”.

Vertrekkende van grafiek 3 verlaten we nu de invalshoek waarbij we afzonderlijke overheden als geheel bekijken. Meer bepaald **ontleden** grafieken 6 tot en met 10 de winst- en verliesrekeningen voor de **afzonderlijke** overheden van de G&G. We tonen daarbij enkel die afzonderlijke dotaties die de grootste impact van de hervorming ondergaan.

Voor de Gewesten (grafieken 6 tot en met 8) vallen volgende zaken op:

Gemeenschappelijke winstposten¹⁰ (= winst voor alle gewesten ten koste van de FO + SZ; verticale wijzigingen):

- De elasticiteitsbonus waarvan de FO + SZ onder de nieuwe BFW een deel afstaat (onder de vorm van gewestelijke opcentiemen op de PB) (maar deze bonus is veel kleiner bij een veronderstelde elasticiteit van 1,1 in vergelijking met 1,25, zoals al getoond in grafiek 3)

Gemeenschappelijke verliesposten:

- Geen

Tegengestelde winst- en verliesposten (horizontale wijzigingen):

- Belastinguitgaven
- Dotatie werk

Ook het overgangsmechanisme (= een hervorming met zowel een horizontale als een verticale component) is een tegengestelde winst- en verliespost. Daarbij valt op dat de “totaal”-curves in grafieken 6 tot 8 parallel lopen met de curves “overgangsmechanisme” voor het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest, maar niet voor het BHG. Voor het BHG valt de “totaal”-curve bijna helemaal samen met de “herfinanciering”-curve. Dit komt doordat de BHG-herfinanciering zoals gezegd uit het overgangsmechanisme wordt gehouden, d.w.z. de BHG-herfinanciering is een voordeel tegenover de andere Belgische

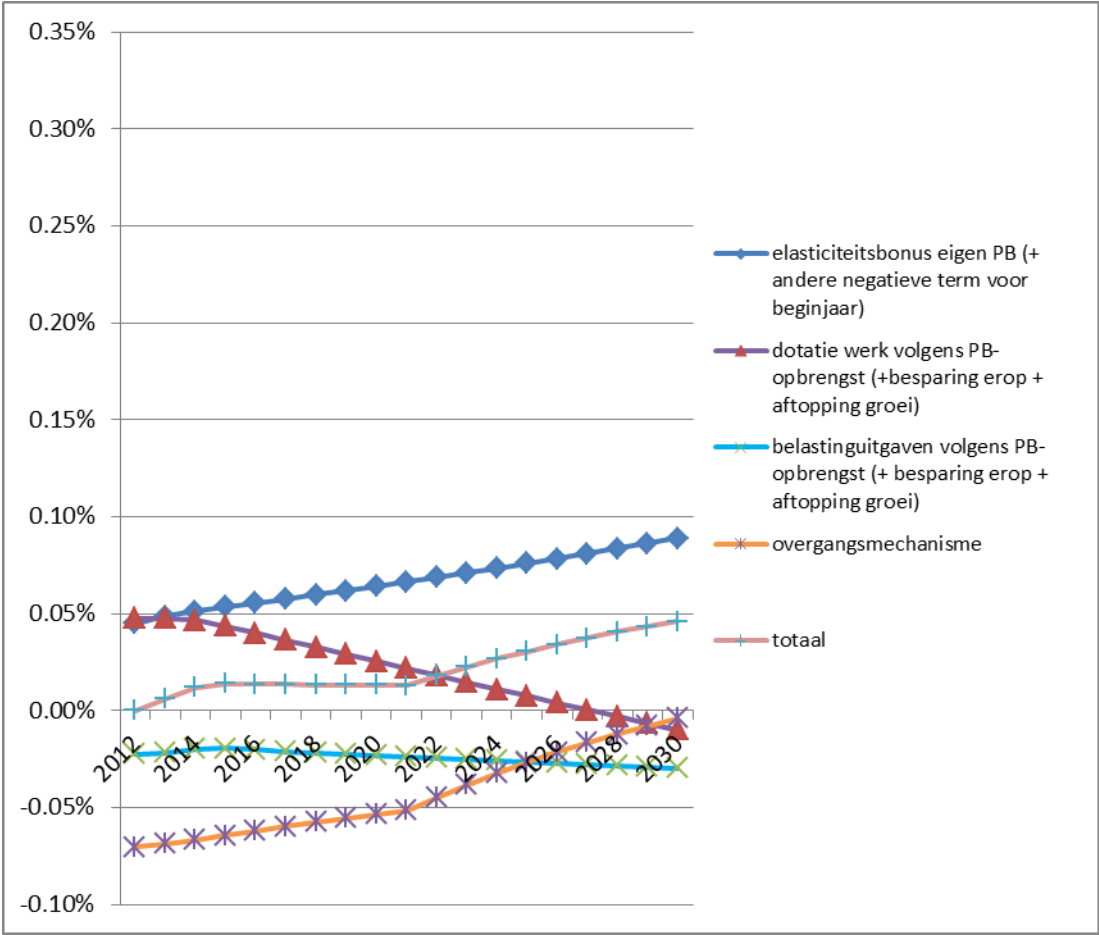
¹⁰ Een winstpost betreft een dotatie waarvan de curve in de betrokken grafiek boven de nullijn ligt, een verliespost betreft het tegengestelde.

overheden dat als bedoeling heeft dat het *niet* gecompenseerd wordt. Opvallend is ook het veel hogere bedrag van het overgangsmechanisme voor het Waalse Gewest in vergelijking met de 2 andere Gewesten (zelfs in acht genomen dat het Waalse Gewest een aanzienlijk kleinere overheid is dan het Vlaamse Gewest). De belangrijkste verklaring hiervoor blijkt de andere horizontale verdeling van de dotatie werk door de hervorming van de BFW. Deze verdeling blijkt -al vanaf het startjaar van de hervorming- zeer nadelig voor het Waalse Gewest, met een grote impact op het overgangsmechanisme van het Waalse Gewest als resultaat.

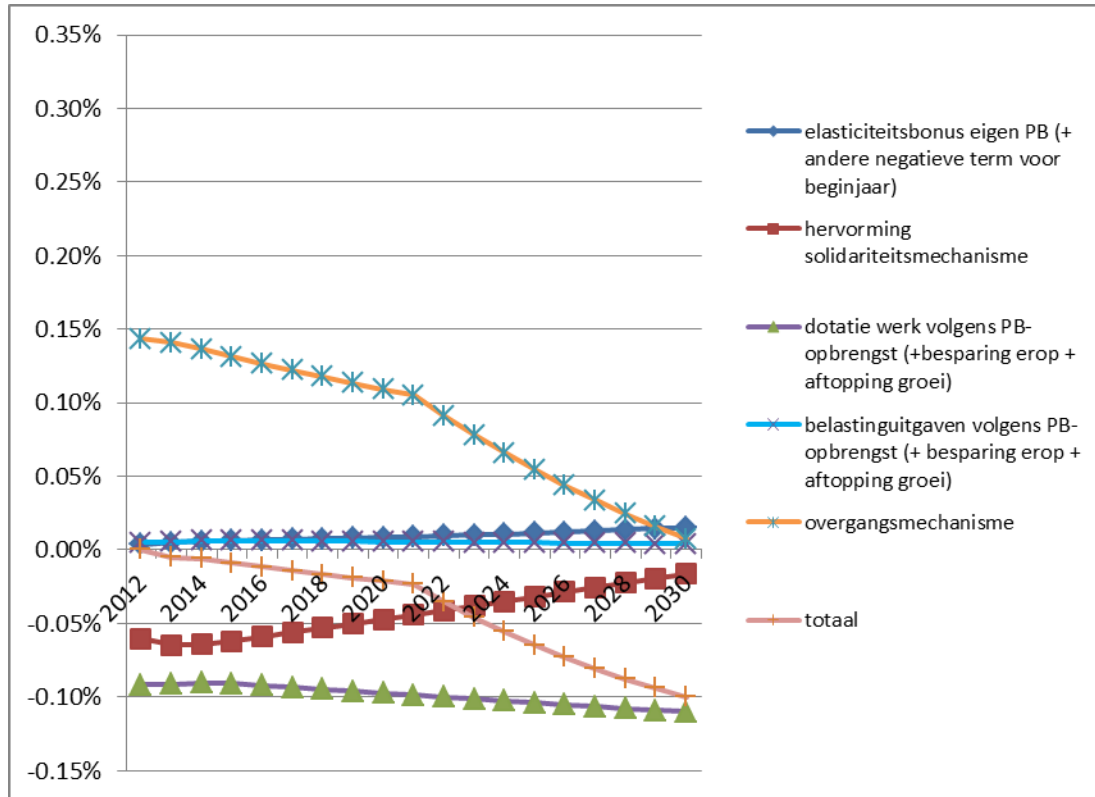
De herfinanciering van het BHG is de enige nieuwe “dotatie” in grafieken 6 tot 8 waartegenover geen nieuwe bevoegdheden en uitgavenverplichtingen staan¹¹. (Dit zou ook kunnen worden gesteld voor het overgangsmechanisme, maar het overgangsmechanisme is wel bedoeld om minderontvangsten voor afzonderlijke G&G-overheden door toedoen van de hervorming te compenseren in het startjaar van de hervorming.) M.a.w. de herfinanciering van het BHG kan worden beschouwd als “pure winst” voor het BHG omdat in ruil voor deze dotatie het BHG geen bestaande federale uitgavenverplichtingen moet overnemen. Bovendien moet zoals gezegd het BHG die herfinanciering niet compenseren binnen het overgangsmechanisme.

¹¹ De herfinanciering van het BHG zal wel worden “geaffecteerd” aan bestaande posten in de begroting van het BHG, maar het is ons niet duidelijk of er ook verifieerbare en afdwingbare voorwaarden werden gesteld inzake extra dienstverlening die daartegenover moet staan.

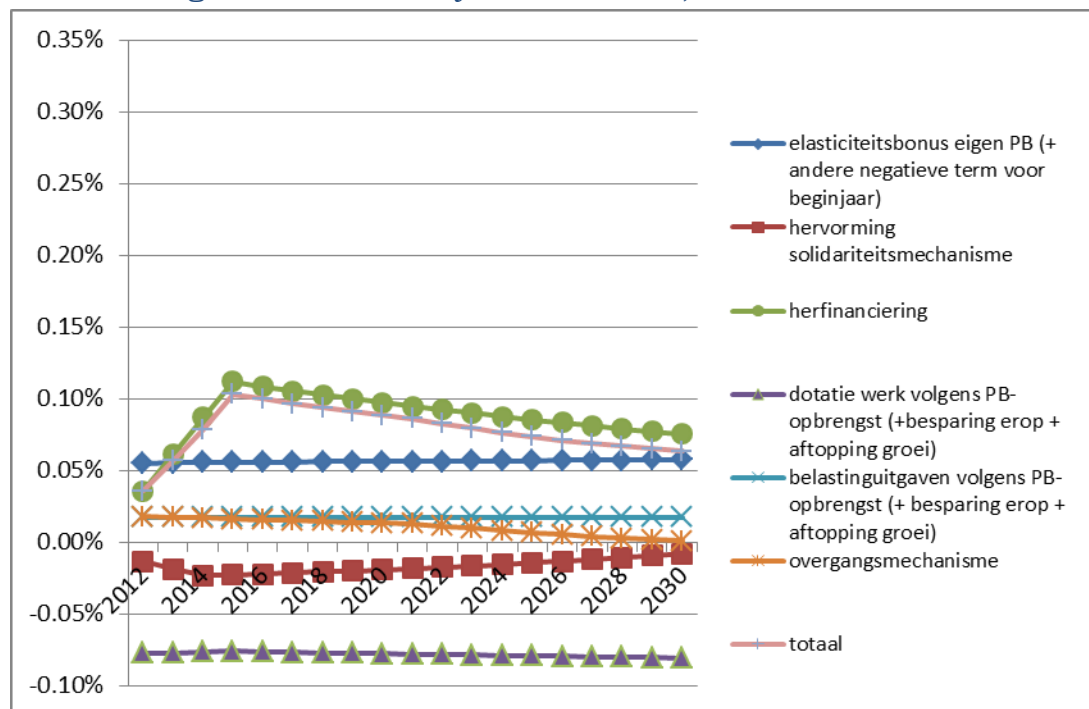
Grafiek 6: Ontvangstenwinst en -verliesposten (% BBP) voor Vlaams Gewest door hervorming van de BFW bij elasticiteit 1,1



Grafiek 7: Ontvangstenwinst en –verliesposten (% BBP) voor Waals Gewest door hervorming van de BFW bij elasticiteit 1,1



Grafiek 8: Ontvangstenwinst en -verliesposten (% BBP) voor BHG door hervorming van de BFW bij elasticiteit 1,1



Grafieken 9 en 10 ontlenen de winst- en verliesrekeningen voor de afzonderlijke Gemeenschappen¹². Volgende zaken vallen op (naast het feit dat zoals gezegd de budgettaire impact van de hervorming op de Gemeenschappen op geen enkele manier afhangt van de gehanteerde PB-elasticiteitsveronderstelling):

Gemeenschappelijke winstposten (= winst voor beide Gemeenschappen ten koste van de FO + SZ; verticale wijzigingen):

- Geen¹³

Gemeenschappelijke verliesposten (= verlies voor beide Gemeenschappen ten voordele van de FO + SZ; verticale wijzigingen):

- Verhoging pensioenbijdrage voor eigen ambtenaren aan de FO
- **Evolutie** PB-dotatie: de aftopping van de groei tot 82,5% van de BBP-groei zorgt voor beide gemeenschappen voor een evolutie onder de nieuwe BFW die ongunstig is vergeleken met de oude BFW¹⁴

¹² Eenvoudigheidshalve werden de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap bij de Franse Gemeenschap gerekend.

¹³ Het deel van de Lambermont-dotatie dat bij de PB-dotatie wordt gevoegd onder de nieuwe BFW maakt dat deze PB-dotatie voor beide Gemeenschappen formeel wel een winstpost is (bovenste curves in grafieken 8 en 9). Maar deze toevoeging maakt ook dat voor beide Gemeenschappen de BTW-dotatie in het startjaar met eenzelfde bedrag afneemt, en dus voor beide Gemeenschappen formeel een verliespost is (onderste curves in grafieken 8 en 9). Dit is dus een vestzak-broekzak-operatie.

¹⁴ Maar deze evolutie is ongunstiger voor de Vlaamse Gemeenschap dan voor de Franse Gemeenschap. De oorzaak is de toevoeging van een deel van de -voor de Vlaamse Gemeenschap onder de oude BFW gunstig verdeelde- Lambermont-middelen aan de PB-dotatie.

- **Evolutie** financiering nieuwe gemeenschapsbevoegdheden (wegens niet volledig welvaartsvast, analoog aan de aftopping van de PB-dotatie)

Tegengestelde winst- en verliesposten (horizontale wijzigingen):

- **Evolutie** BTW-dotatie, die in 2 delen uiteenvalt, in volgorde van financieel belang:
 - o het “stilleggen van de Lambermontturbo”, met name het voortaan verdelen volgens de leerlingensleutel i.p.v. volgens de PB-sleutel van een deel van de BTW-Lambermontmiddelen, betekent verlies voor de Vlaamse Gemeenschap en winst voor de Franse Gemeenschap
 - o het toevoegen van de dotatie KLG aan de BTW-dotatie betekent een ongunstigere horizontale verdeling daarvan voor de Vlaamse Gemeenschap en dus een gunstigere horizontale verdeling voor de Franstalige Gemeenschap

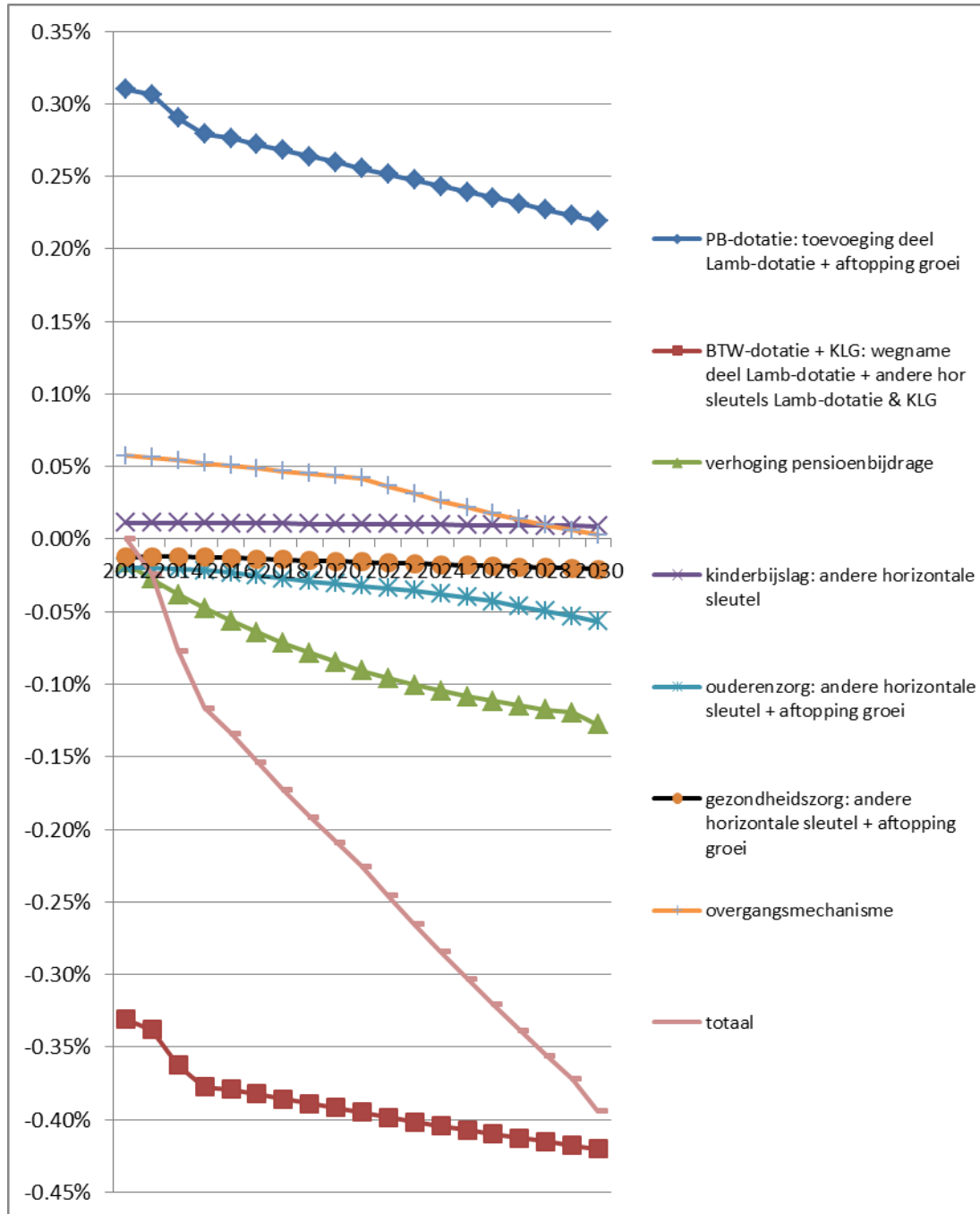
De winst van de Franse Gemeenschap inzake BTW-dotatie is bovendien hoger dan het verlies van de Vlaamse Gemeenschap inzake BTW-dotatie. Een deel van de winst van de Franse Gemeenschap wordt dus gefinancierd door de FO, door toedoen van de verticale koppeling van de dotatie KLG aan 91% van de economische groei onder de nieuwe BFW.

Samengevat: grafiek 9 toont dat het de optelling van de ongunstige evoluties van **alle** afzonderlijke dotaties aan de Vlaamse Gemeenschap onder de nieuwe BFW vergeleken met de oude BFW is die het **toenemende totale** verlies van de Vlaamse Gemeenschap **over de tijd** verklaart:

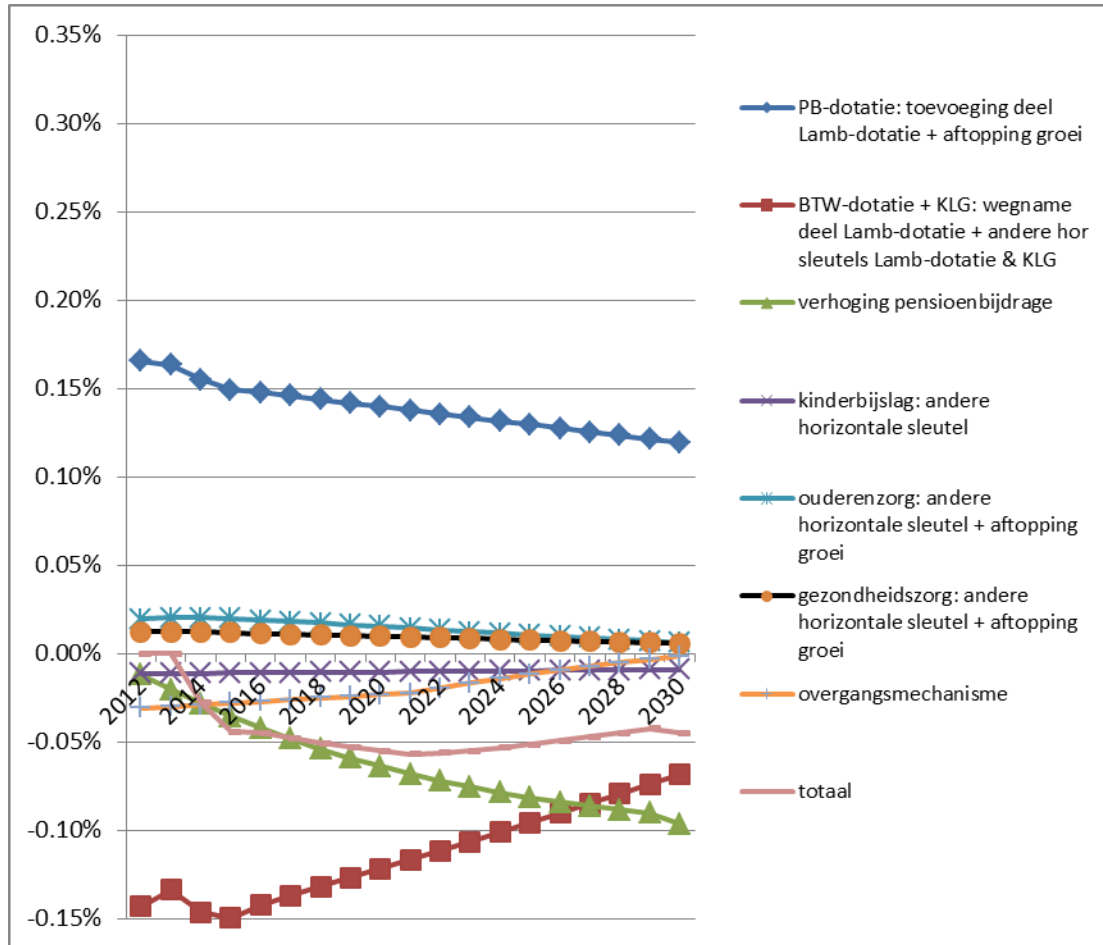
- Aftopping groei PB-dotatie en jaarlijkse toename van de extra pensioenbijdrage (= verticale effecten)
- Verwachte doorheen de tijd voor de Vlaamse Gemeenschap verslechterende leerlingensleutel voor verdeling van een deel van de BTW-Lambermontmiddelen onder de nieuwe BFW, vergeleken met de verwachte doorheen de tijd voor de Vlaamse Gemeenschap verbeterende PB-sleutel onder de oude BFW (= horizontaal effect)
- Niet volledig welvaartsvaste **evolutive** van de financiering van nieuwe gemeenschapsbevoegdheden (= verticaal effect)
- Afname overgangsmechanisme (wat ongunstig is voor de Vlaamse Gemeenschap, gezien deze een ontvanger is uit het overgangsmechanisme) (= horizontaal + verticaal effect)

Daarentegen wordt de Franse Gemeenschap gekenmerkt door 2 dotaties die gunstig evolueren doorheen de tijd: zoals gezegd de BTW-dotatie, maar ook het overgangsmechanisme (waaraan de Franse Gemeenschap een netto-betaler is). De evolutie van deze 2 dotaties dragen er in belangrijke mate toe bij dat het verlies van de Franse Gemeenschap beperkt blijft.

Grafiek 9: Ontvangstwinst en -verliesposten (% BBP) voor Vlaamse Gemeenschap door hervorming van de BFW bij elasticiteit 1,1



Grafiek 10: Ontvangstenwinst en -verliesposten (% BBP) voor Franse Gemeenschap door hervorming van de BFW bij elasticiteit 1,1



Samengevat tonen grafieken 6 tot en met 10 dat binnen de BFW-hervorming en over een periode van 20 jaar bekeken de belangrijkste deelhervormingen op budgettair vlak zijn (zie ook cursief in tabel 1):

Verticaal, wat de Gewesten betreft:

- de herfinanciering van het BHG, met een sterk positief effect voor het BHG

(- het delen van de elasticiteitsbonus door de FO + SZ met de 3 Gewesten, tenminste in de veronderstelling van een elasticiteit van 1,25 (of groter))

Verticaal, wat de Gemeenschappen betreft:

- de verhoogde bijdrage voor de pensioenen van de eigen ambtenaren, met een sterk negatief effect voor de 2 Gemeenschappen

Horizontaal, wat de Gemeenschappen betreft:

- het “stilleggen van de Lambermontturbo” (samen met het anders verdelen van de dotatie KLG), met een sterk negatief effect voor de Vlaamse Gemeenschap vergeleken met het positieve effect op de Franse Gemeenschap

Hierbij valt op dat geen van deze effecten te maken hebben met de financiering van de nieuwe bevoegdheden voor de G&G voorzien door het Vlinderakkoord¹⁵. Alle 4 de belangrijkste effecten hebben te maken met wijzingen van financieringsstromen die al onder de oude BFW bestonden. De uitzondering is de herfinanciering van het BHG, hoewel daar geen nieuwe bevoegdheden tegenover staan.

3.2. *Geografisch gelijke financiering van publieke dienstverlening*

Een tweede criterium –na dat van de budgettaire neutraliteit- waaraan we de hervorming van de BFW kunnen toetsen is dat van de geografisch gelijke financiering van publieke dienstverlening. Dit is 1 van de traditionele argumenten die worden gebruikt ten gunste van een begrotingsfederalisme gebouwd op dotaties i.p.v. op belastingautonomie. Omdat binnen vele landen er verschillen tussen lagere overheden zijn inzake de capaciteit om met eigen belastingen publieke diensten te financieren, vlakt men deze verschillen al dan niet volledig uit via dotatiefinanciering. Deze maakt mogelijk dat armere gebieden eenzelfde publieke dienstverlening genieten als rijkere gebieden¹⁶. Mede door de toepassing van dit principe blijken de Belgische G&G-overheden die per capita het meest uit de BFW ontvangen, actief te zijn op het grondgebied van gewesten die per capita *het minst* bijdragen tot de federale belastingontvangsten. Deze toestand wordt in België –een beetje misleidend- de inkomensparadox genoemd.

Tabellen 3 en 4 geven het 1^{ste} luik van de inkomensparadox weer: ***de relatieve Gewestelijke bijdragen tot de federale belastingopbrengsten***. Tabellen 2 en 3 tonen dat in het door ons gevolgde groeiscenario van het Planbureau van juni 2013 –en trouwens ook in de vorige Planbureau-groeiscenario’s- het Vlaams Gewest meer zal blijven bijdragen aan de federale belastingontvangsten dan in verhouding tot zijn bevolking, en dat het omgekeerde geldt voor het Waals Gewest, en in mindere mate voor het Brussels Gewest.

¹⁵ Uit de grafieken blijkt dat de dotatie werk veruit de grootste budgettaire impact heeft van alle dotaties die verband houden met nieuwe bevoegdheden.

¹⁶ Een federalisme dat gebaseerd is op belastingautonomie zou echter ook gelijke dienstverlening door de verschillende deelstaten kunnen verzekeren, door hetzij kostenverschillen, hetzij verschillen in belastingcapaciteit (of –grondslag) te compenseren met een vereveningsmechanisme (d.w.z. met een compenserende dotatie).

Tabel 3: Aandelen van de Belgische Gewesten in de totale federale belastingopbrengsten (PB, VennB, BTW, accijnzen) (2012-2030)

	2012	2015	2020	2025	2030
VLAAMS GEWEST	60.10%	60.20%	60.31%	60.51%	60.72%
WAALS GEWEST	29.68%	29.65%	29.59%	29.45%	29.31%
BRUSSELS GEWEST	10.22%	10.16%	10.10%	10.04%	9.98%
TOTAAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Bronnen: berekeningen op basis van cijfers van FOD Financiën, Statbel, Regionale Rekeningen, Federaal Planbureau

Tabel 4: Aandelen van de Belgische Gewesten in de totale Belgische bevolking (2012-2030)

	2012	2015	2020	2025	2030
VLAAMS GEWEST	57.53%	57.36%	57.06%	56.81%	56.61%
WAALS GEWEST	32.38%	32.41%	32.50%	32.67%	32.91%
BRUSSELS GEWEST	10.09%	10.23%	10.43%	10.53%	10.48%
TOTAAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Bron: Federaal Planbureau

Grafieken 11 en 12 geven het 2^{de} luik van de inkomensparadox weer: *de ontvangsten van de resp. G&G uit de BFW per capita*¹⁷. Grafiek 11 schetst de toestand onder de oude BFW en toont dat het BHG (veel) meer ontvangt uit de oude BFW per capita dan de andere 2 Gewesten, wat voor een inkomensparadox zorgt tussen het BHG en het Vlaamse Gewest. Grafiek 11 illustreert ook het feit dat over de door ons beschouwde periode, de Vlaamse Gemeenschap onder de oude BFW meer per capita ontvangt dan de Franse Gemeenschap, en dit in toenemende mate¹⁸. Grafiek 11 toont echter ook dat de Belgische inkomensparadox in 2022 zou zijn weggewerkt onder de oude BFW als men het geheel van de Franstalige deelstaatoverheden vergelijkt met het geheel van de Vlaamse overheid.

Grafiek 12 toont dat de impact van de BFW-hervorming op de inkomensparadox bovendien versterkend is. Terwijl we vaststellen dat globaal genomen de inkomensparadox mettertijd zou verdwijnen onder de oude BFW, zien we deze bestendigd door de hervorming van de BFW. Deze bestending van de inkomensparadox onder de nieuwe BFW heeft 2 oorzaken:

- de herfinanciering van het BHG
- het “stilleggen van de Lambermontturbo” (zie grafieken 9 en 10), die maakt dat onder de nieuwe BFW beide Gemeenschappen per capita even goed worden gefinancierd; daarentegen zou onder de oude BFW de Vlaamse Gemeenschap in 2030 uiteindelijk

¹⁷ Inbegrepen oude gewestbelastingen, maar deze zijn niet van belang voor onze analyse, gezien de BFW-hervorming niets wijzigt aan de oude gewestbelastingen.

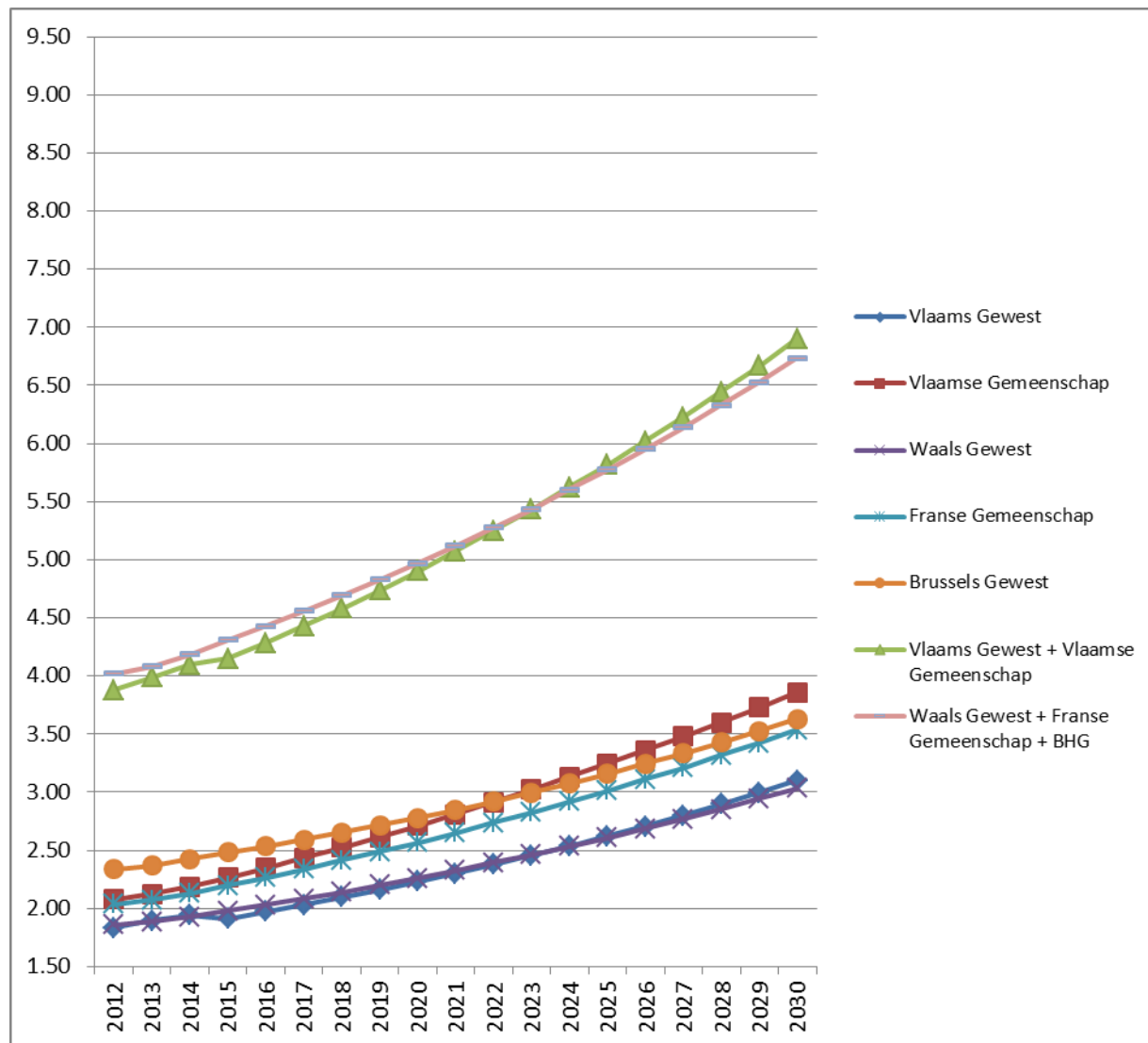
¹⁸ 90% van de bevolking van het BHG rekenen we daartoe tot de Franse Gemeenschap, en 10% tot de Vlaamse Gemeenschap.

zelfs de per capita best gefinancierde van alle G&G-overheden zijn geworden (zie grafiek 11)

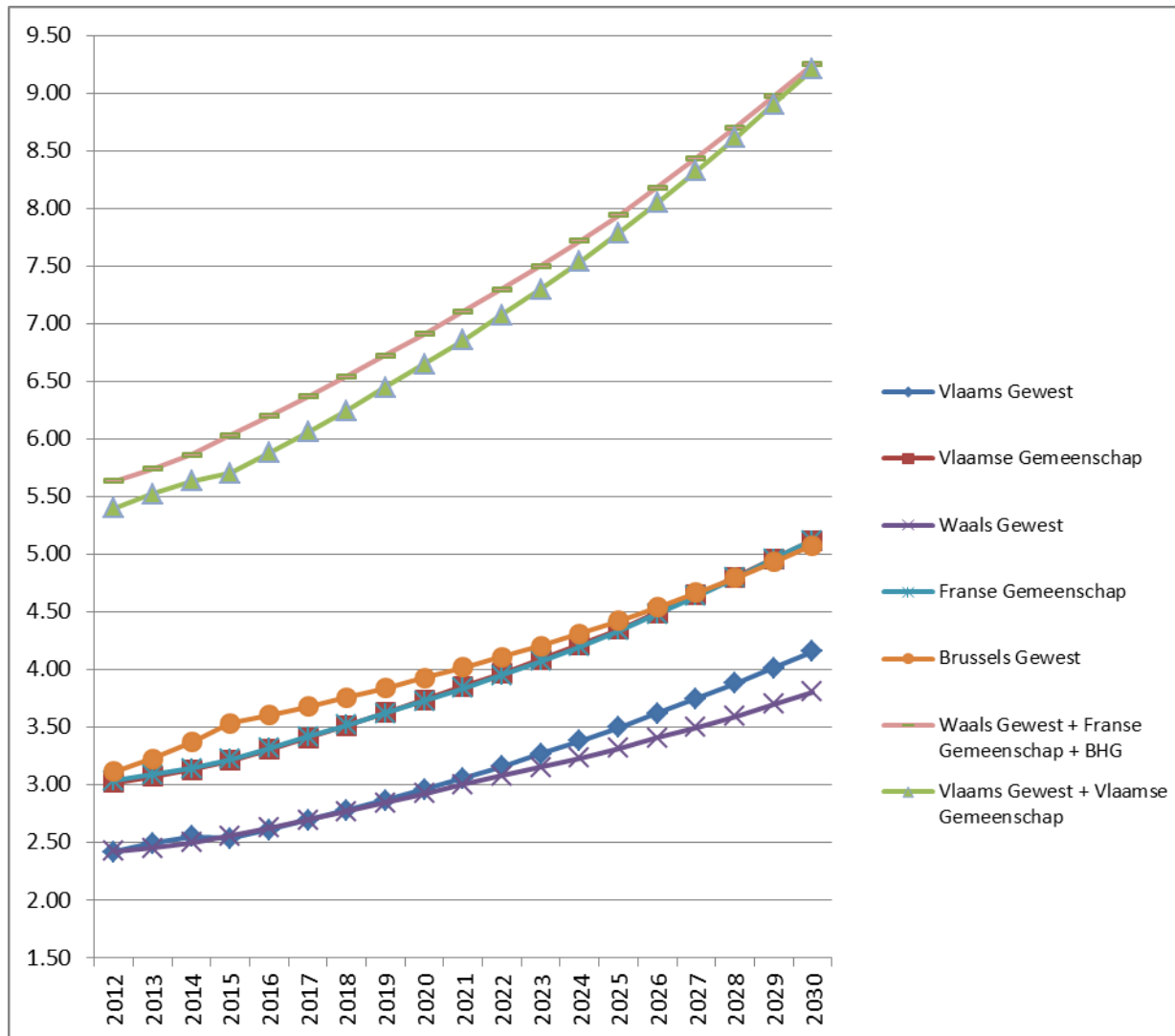
Voor beide oorzaken van de bestending van de inkomensparadox onder de nieuwe BFW zijn mogelijk goede argumenten te vinden. Dat de Vlaamse Gemeenschap niet langer beter zal zijn gefinancierd dan de Franstalige Gemeenschap onder de nieuwe BFW is natuurlijk toe te schrijven aan de grotere mate waarin de nieuwe BFW de Gemeenschappen zal financieren volgens een behoeftencriterium. Als een federale staat over zijn hele grondgebied een gelijke publieke dienstverlening wil verzekeren, lijkt een demografisch criterium zoals het aantal min18-jarigen uiteraard een meer aangewezen criterium voor de grootte van een dotatie aan een subcentrale overheid die bevoegd is voor onderwijs dan het criterium “gewestelijk aandeel in de PB-opbrengsten”.

Voor de bestending en vergroting van de inkomensparadox tussen het BHG en het Vlaamse Gewest lijken daarentegen moeilijker goede argumenten te geven. Er werd in het recente verleden geargumenteed dat een grotere financiering per capita voor Brussel als hoofdstad en centrumstad belangrijke netto positieve externaliteiten zou opleveren voor de andere Gewesten. Doelstelling 6) van de BFW-hervorming dienen we zo te begrijpen. Er zou bovendien omgekeerd kunnen worden geargumenteed dat netto negatieve externaliteiten zouden kunnen ontstaan in geval van ontoereikende financiering. Ook worden kostennadelen vermeld waaronder het BHG zou lijden inzake bepaalde gewestbevoegdheden. Volgens onze informatie werden deze argumenten echter totnogtoe niet voldoende empirisch gestaafd. Bovendien toont grafiek 11 dat het BHG ook al onder de oude BFW het best gefinancierde Gewest is.

Grafiek 11: Ontvangsten van de afzonderlijke G&G-overheden per capita onder de oude BFW (in 1000 euro)



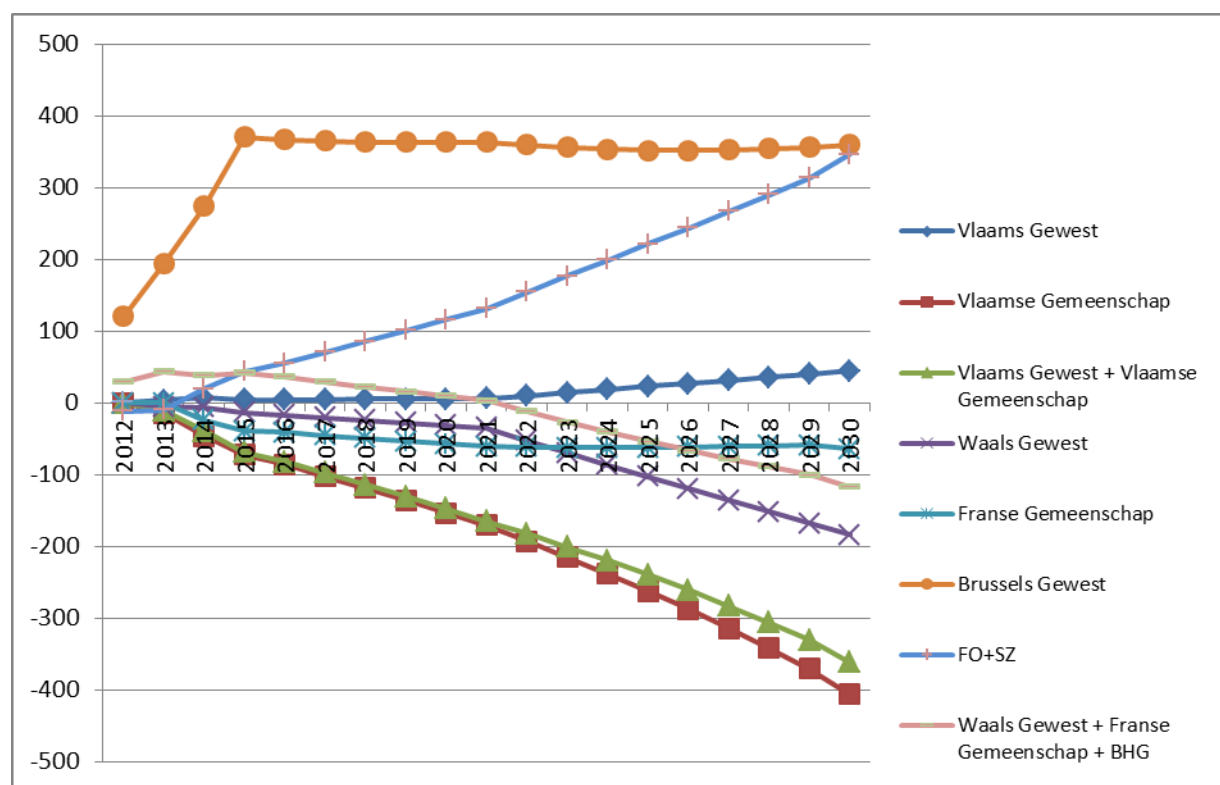
Grafiek 12: Ontvangsten van de afzonderlijke G&G-overheden per capita onder de nieuwe BFW (in 1000 euro)



Grafiek 13 toont het *verschil* tussen grafieken 11 en 12, en voegt ook de FO+SZ toe. Grafiek 13 toont daardoor wellicht de meest relevante budgettaire winst- en verliesrekening van de hervorming. Per capita cijfers houden immers rekening met de resp. omvang van de betrokken G&G-overheden: 461 miljoen euro extra voor het BHG –het bedrag van de herfinanciering op “kruissnelheid”- weegt (veel) zwaarder dan 461 miljoen euro extra zou wegen voor bijvoorbeeld het Vlaams Gewest. Het Vlaams Gewest is immers een overheid met een (veel) grotere begroting omdat het bevoegdheden uitoefent over veel meer mensen dan het BHG. Uit grafiek 13 blijkt dan ook dat in per capita termen het BHG de grootste winnaar van de hervorming van de BFW is, met 370 euro per capita aan extra

ontvangsten in 2015, het jaar waarin de BFW-hervorming op kruissnelheid komt¹⁹. (D.w.z. in 2015 zouden alle hervormingen beschreven in tabel 1 hun “steady state” financiële impact hebben bereikt, gesteld dat de volledige BFW-hervorming zou zijn ingegaan in 2012.) Tegen 2030 wordt het BHG als winnaar ingehaald door de FO+SZ, die de 2^{de} grootste winnaar per capita van de hervorming is. De grootste verliezer van de BFW-hervorming is Vlaanderen (Gewest + Gemeenschap), met 69 euro per capita in 2015, een bedrag dat gestaag oploopt tot 362 euro per capita in 2030 (wat neerkomt op 207 euro per capita in euros van 2015). De Franstalige deeloverheden samen genomen (Waalse Gewest, BHG en Franse Gemeenschap) zijn een veel kleinere verliezer, gezien ze pas verlies beginnen boeken in 2022, verlies dat oploopt tot 117 euro per capita in 2030 (wat neerkomt op 67 euro per capita in euros van 2015).

Grafiek 13: Ontvangstenverschil voor de afzonderlijke G&G-overheden per capita door de BFW-hervorming (in euro)



¹⁹ Tenminste als –zoals gezegd– we geen rekening houden met mogelijke positieve netto-externaliteiten van 1 extra euro besteed door het BHG op het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest, netto-externaliteiten die echter voor Brussel nog niet empirisch werden aangetoond.

3.3. *Responsabilisering*

Responsabilisering is een in Vlaanderen vaak gebruikt begrip ter beoordeling van de BFW. Dit begrip wordt echter in meerdere betekenissen gebruikt. Wij definiëren responsabilisering als dat deel van de ontvangsten van een G&G-overheid dat afhangt van de opbrengst van een bepaalde belasting op het grondgebied van die overheid. Toegepast op de BFW:

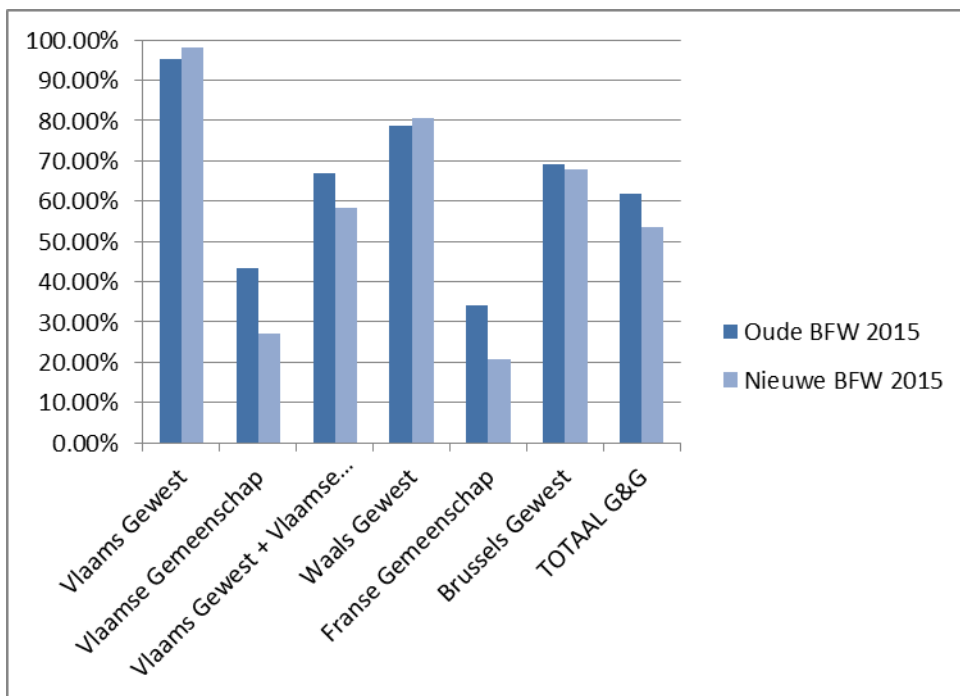
Responsabilisering

= (eigen belastingen + ontvangsten horizontaal verdeeld volgens aandeel in PB-opbrengsten) / totale ontvangsten

Grafiek 14 toont het effect van de BFW-hervorming op de responsabilisering enkel in het jaar 2015, omdat de herfinanciering van het BHG op “kruissnelheid” zal zijn gekomen in 2015. We stellen vast dat de hervorming van de BFW de responsabilisering fors verlaagt, van 62 naar 53% van de totale G&G-ontvangsten. Deze globale daling is natuurlijk toe te schrijven aan de gemaakte keuze om, i.t.t. de nieuwe Gewestbevoegdheden, alle nieuwe Gemeenschapsbevoegdheden en ook de volledige herfinanciering van het BHG te financieren met dotaties die niet zijn gekoppeld aan belastingopbrengsten op het grondgebied van de betrokken G&G-overheid. Terwijl de responsabilisering van de Gewesten licht toeneemt (de dotaties ter financiering van de nieuwe Gewestbevoegdheden zijn wel gekoppeld aan de gewestelijke PB-opbrengst), behalve voor het BHG, neemt deze van de Gemeenschappen veel sterker af dan dat die van de Gewesten toenemen. De vermindering van de responsabilisering is ook toe te schrijven aan het “stilleggen van de Lambermont-turbo”²⁰.

²⁰ Bovendien zou de Lambermont-turbo de responsabilisering onder de oude BFW gestaag hebben verhoogd, tot maar liefst 69% in 2030, terwijl deze onder de nieuwe BFW zo goed als constant zal blijven. De toenemende responsabilisering onder de oude BFW is immers toe te schrijven aan de verticale koppeling van de BTW-Lambermont-middelen –die horizontaal op responsabiliserende manier worden toegewezen- aan 91% van de economische groei, de inflatie, en de nataliteit in die Gemeenschap waar die het hoogste is.

Grafiek 14: Effect van de BFW-hervorming op de responsabilisering (in % van de totale G&G-ontvangsten)



Verwant aan het criterium van de responsabilisering is het concept van de “armoedeval” of “ontwikkelingsval”. Voor de oude BFW werd al in de jaren 90 vastgesteld dat het Waalse Gewest en het BHG door een “perverse” combinatie van het solidariteitsmechanisme en de negatieve term, hun ontvangsten uit de BFW zagen afnemen bij een toename van de ***economische groei op hun grondgebied***. Daardoor zouden ze minder “geïncentiveerd” geweest zijn tot een beleid gericht op economische groei. Wij spreken daarom liever van een –mogelijke- “groeival”, gezien Wallonië en Brussel moeilijk als arm of onontwikkeld kunnen worden beschouwd. De “groeival” vinden wij bevestigd in tabel 5 voor de oude BFW. Terwijl 1%punt ***extra economische groei op het grondgebied van het Vlaamse Gewest*** in 2015 leidt tot een toename van de BFW-ontvangsten van Vlaanderen (Gewest + Gemeenschap) met 0,88% in 2015, leidt 1%punt ***extra groei op het grondgebied van de andere Gewestoverheden*** tot een daling van hun BFW-ontvangsten. Dit is nét niet het geval voor het Waalse Gewest als we de Franse Gemeenschap optellen bij het Waalse Gewest. Deze optelling lijkt verantwoord want de Franse Gemeenschap besteedt ongeveer 80% van haar middelen op het grondgebied van het Waalse Gewest²¹.

Tabel 6 toont dat de nieuwe BFW erin slaagt deze “groeival” weg te werken. Maar de “incentivering” blijft zwak in termen van extra ontvangsten uit de BFW, vooral voor het

²¹ Volgens ons wordt het belang van de “groeival” wel overdreven. Ze veronderstelt dat politici die op Gewestniveau aan de macht zijn een minder groeigericht beleid zouden voeren, louter wegens de zwakke -of zelfs negatieve- impact van de economische groei in hun gewest op hun Gewestontvangsten. Ze veronderstelt dus dat Gewestpolitici deze Gewestontvangsten zwaarder doen doorwegen dan de privé-inkomens van de burgers van dat Gewest en de rechtstreekse belastinginkomsten van de gemeenten van dat Gewest samen.

BHG. Bovendien neemt de responsabilisering van Vlaanderen in termen van de “groeival” af onder de nieuwe BFW. De slechts zwakke wegwerking van de “groeival” is het gevolg van de combinatie van de tot-80%-aftopping van het solidariteitsmechanisme en de afschaffing van de negatieve term (gunstig effect op “groeival” voor de Gewesten) en van het “stilleggen van de Lambermontturbo” (ongunstig effect op “groeival” voor de Gemeenschappen)²².

In die zin tonen grafiek 14 en tabellen 5 en 6 aan dat globaal genomen de hervorming van de BFW niet zal lukken inzake haar doelstelling 5) “de responsabilisering van de deelstaten versterken”, hoewel de “groeival” wel wordt weggewerkt voor het Waalse Gewest en het BHG.

Tabel 5: Groeival onder de oude BFW (2015)

Oude BFW	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest
Vlaanderen	0.81%	-0.15%	0.00%
Waals Gewest	0.77%	-0.13%	0.08%
Franse Gemeenschap	-0.02%	0.18%	0.00%
Brussels Gewest	0.18%	-0.43%	-0.68%
TOTAAL G&G	0.59%	-0.09%	-0.03%

Tabel 6: Groeival onder de nieuwe BFW (2015)

Nieuwe BFW	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest
Vlaanderen	0.48%	-0.08%	-0.02%
Waals Gewest	0.54%	0.13%	0.04%
Franse Gemeenschap	-0.16%	0.13%	0.03%
Brussels Gewest	0.49%	0.08%	0.03%
TOTAAL G&G	0.35%	0.01%	0.00%

²² Terwijl de hervorming de G&G-begrotingen gevoeliger blijkt te maken voor de grootte van de *globale Belgische* economische groei (zoals de verschillen tussen grafieken 3 en 4 hierboven aantonen), hebben we met tabellen 5 en 6 de facto de gevoeligheid van de G&G-begrotingen gesimuleerd voor verschillen in economische groei *tussen de Gewesten onderling*. Het besluit is dus dat door de BFW-hervorming een grotere gevoeligheid van de G&G-begrotingen voor veranderingen in de globale Belgische economische groei zal gepaard gaan met een blijvende relatieve ongevoeligheid voor verschillen in de economische groei van de resp. afzonderlijke Gewesten. Eenzelfde besluit kunnen we trekken als we verschillen in economische groei tussen de Gewesten permanent maken, i.t.t. onze benadering in tabellen 5 en 6, waar we positieve groeischokken toedienden aan een bepaald Gewest gedurende slechts 1 jaar. Onze besluiten zijn hier opnieuw gelijkaardig aan die van Ernaelsteen (2013).

3.4. *Belastingautonomie en “vertical fiscal gap”*

3.4.1. *Belastingautonomie*

Een laatste criterium volgens hetwelk we de BFW-hervorming beoordelen is de belastingautonomie. (We veronderstellen daarbij opnieuw dat dat deel van de PB-opbrengsten dat onder de nieuwe BFW aan de Gewesten toekomt dankzij de vervanging van de PB-dotatie aan de Gewesten door Gewestelijke opcentiemen op de PB, dezelfde evolutie zal kennen als de evolutie die het zou hebben gekend als het federaal was gebleven. We veronderstellen dus o.m. dat de gewesten hun nieuwe autonomie niet zullen gebruiken om hun opbrengsten uit hun nieuwe belastingautonomie kunnen verminderen. (ongewijzigd beleid))

We hanteren volgende definitie van belastingautonomie:

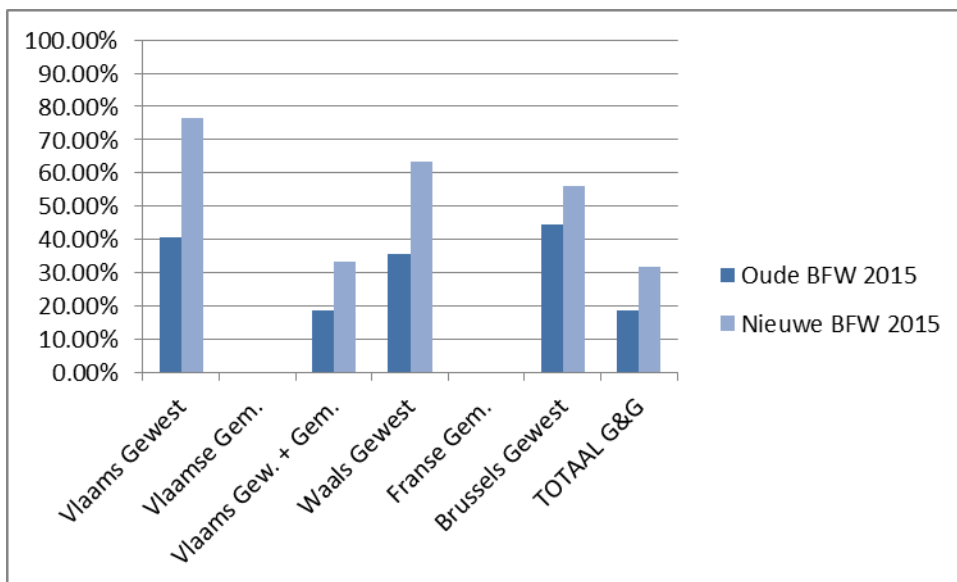
Belastingautonomie = opbrengsten uit eigen belastingen / totale ontvangsten²³

Belastingautonomie is een variabele waarvan het effect van de BFW-hervorming evenmin veel verandert na 2015, het jaar waarop zoals gezegd de BFW-hervorming op “kruissnelheid” komt. Daarom tonen we hierna de belastingautonomie enkel in het jaar 2015. Grafiek 15 toont dat de belastingautonomie voor alle G&G samen stijgt van 19 naar 32% van de totale G&G-ontvangsten. Ze toont ook dat de belastingautonomie voor alle Gewesten afzonderlijk (aanzienlijk) toeneemt, maar veruit het minste voor het BHG. De toename is uiteraard toe te schrijven aan de vervanging van de PB-dotatie aan de Gewesten door Gewestelijke PB-opcentiemen voor hetzelfde bedrag²⁴. Door toedoen van de hervorming van de BFW is het BHG niet langer het Gewest met de grootste belastingautonomie, maar het Gewest met de kleinste belastingautonomie.

²³ We zijn ons daarbij bewust dat belastingautonomie meten door *inkomsten* uit eigen belastingen te meten niet ideaal is. *Grondslag* van de eigen belastingen zou geschikter zijn, omdat dan lagere overheden die op een grondslag van eenzelfde omvang lagere tarieven toepassen een even grote belastingautonomie zouden vertonen als lagere overheden die op die grondslag hogere tarieven toepassen.

²⁴ We begrijpen de PB-opcentiemen wel degelijk als een eigen belasting. Ons criterium is de bevoegdheid over de bepaling van het tarief, die wat de PB-opcentiemen betreft bij de Gewesten ligt, hoewel de bevoegdheid over de grondslag federaal blijft.

Grafiek 15: Effect van de BFW-hervorming op de belastingautonomie (in % van de totale G&G-ontvangsten)



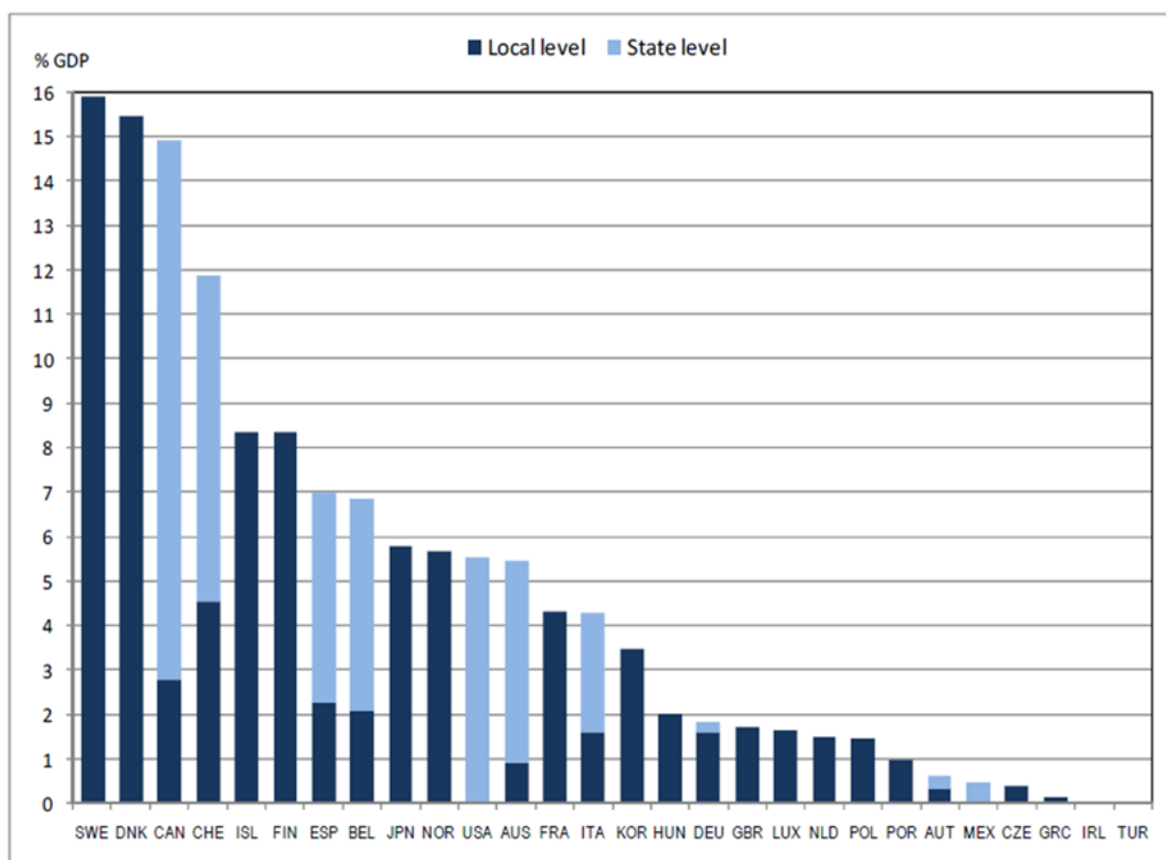
Grafiek 16 plaatst grafiek 15 binnen de OECD-context. Maar de OECD (2011) levert hier een niet-ideale internationale vergelijking af doordat ze dotaties die horizontaal worden verdeeld op basis van belastingopbrengsten per lagere overheid blijkt te beschouwen als eigen belastingen. Voor België levert deze aanpak een overschatting van de G&G-belastingautonomie op. Volgens onze eigen berekeningen bedroeg deze slechts 2,2% van het BBP in 2012 onder de oude BFW. Volgens onze berekeningen komt de lichtblauwe staaf voor België in de OECD-grafiek dicht in de buurt van de omvang van de belastingautonomie onder de **nieuwe** BFW. Verondersteld dat de andere OECD-landen sinds 2011 hun subcentrale belastingautonomie niet verhoogd hebben, blijkt uit grafiek 16 dat de belastingautonomie van de Belgische G&G onder de nieuwe BFW ongeveer even groot zal zijn als de belastingautonomie van deelstaten van andere “echte” federale OECD-landen, met name de VS, Australië en Spanje. Enkel in Canada en Zwitserland hebben de deelstaten een nog aanzienlijk grotere belastingautonomie.

Echter, jammer genoeg is in grafiek 16 belastingautonomie uitgedrukt in % van het BBP, waardoor subcentrale overheden van OECD-landen met een groot overheidsbeslag een grotere belastingautonomie vertonen dan subcentrale overheden van OECD-landen met een klein overheidsbeslag. M.a.w. belastingautonomie zou beter worden uitgedrukt als % van de totale overheidsontvangsten, niet als % van het BBP. In % van de totale overheidsontvangsten zou de belastingautonomie van de G&G in België (groot overheidsbeslag) aanzienlijk kleiner blijken dan b.v. die van Canada, Zwitserland, Australië en de VS (klein overheidsbeslag), en in OECD-perspectief eerder klein blijken. In % van de totale overheidsontvangsten zou de belastingautonomie van alle subcentrale overheden samen (deelstaten + lokale overheden) internationaal vergeleken veruit het grootst blijken

in Canada en Zwitserland. De subcentrale belastingautonomie van Canada en Zwitserland zou dan ook aanzienlijk groter dan die van Zweden en Denemarken. Deze laatste 2 landen vertonen in grafiek 16 enigszins misleidend de grootste subcentrale belastingautonomie.

Grafiek 16: Belastingautonomie van lagere overheden in OECD-landen (in % BBP)

Figure 1. Taxing power of sub-central governments
SCG autonomous taxes, in per cent of GDP



Source: OECD Fiscal decentralisation database.

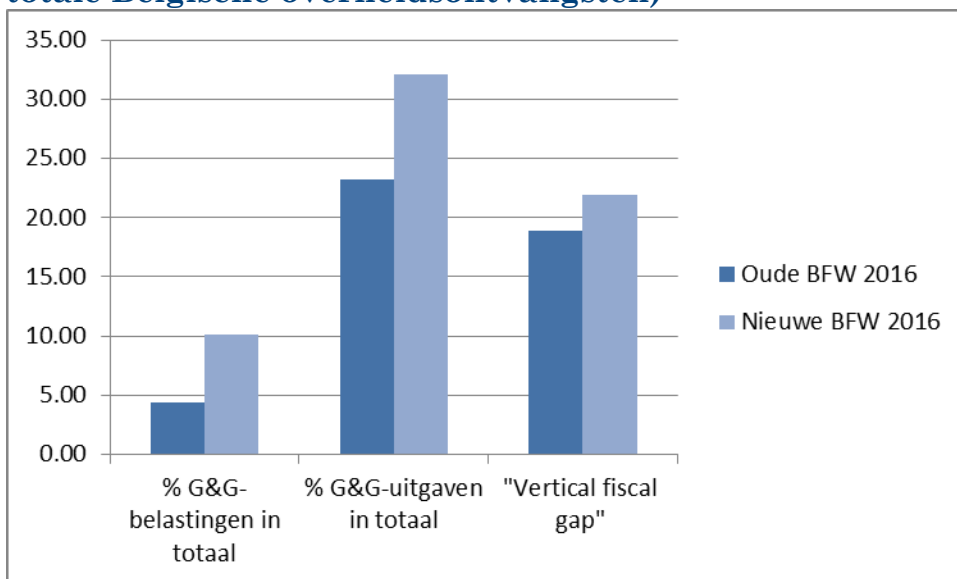
3.4.2. “Vertical fiscal gap”

Erg verwant aan het criterium “belastingautonomie” is het criterium “vertical fiscal gap” Grafiek 17 vergelijkt dat deel van de ontvangsten van de G&G dat bestaat uit de inkomsten van de eigen G&G-belastingen met de totale G&G-ontvangsten, onder de oude en nieuwe BFW, telkens uitgedrukt in % van de **totale Belgische** overheidsontvangsten. Merk dus op dat de noemers van grafieken 15 en 17 verschillen: % van de totale G&G-ontvangsten versus % van de totale Belgische ontvangsten. We merken dat beide door toedoen van de hervorming fors stijgen. De eigen belastingen stijgen van ongeveer 4 tot ongeveer 10% van de totale Belgische belastingontvangsten (1^{ste} 2 staven van grafiek 17). Maar de totale

ontvangsten van de G&G stijgen zelfs van ongeveer 23 tot ongeveer 32% van de totale Belgische belastingontvangsten (staven 3 en 4 van grafiek 17)²⁵.

Grafiek 17 zegt daardoor -samengevat in staven 5 en 6- dat de hervorming van de BFW de dotaties aan de G&G sterker verhoogt dan de eigen belastingontvangsten van de G&G. Dit komt doordat alle nieuwe bevoegdheden die de G&G door de hervorming toebedeeld zullen krijgen, net als de herfinanciering van het BHG, volledig met nieuwe dotaties zullen worden gefinancierd. Het verschil tussen de totale ontvangsten van lagere overheden en hun eigen belastingontvangsten noemen we de “vertical fiscal gap” (VFG). Deze neemt toe van ongeveer 19% naar ongeveer 22% van de totale Belgische overheidsontvangsten²⁶. De meeste landen in de wereld worden gekenmerkt door een VFG. De theorie van het begrotingsfederalisme schrijft dit ook voor, omdat hogere overheden gemiddeld genomen beter geschikt zijn om belastingen te heffen dan lagere overheden, omdat ze minder risico lopen op negatieve belastingexternaliteiten (zie verder).

Grafiek 17: Effect van de BFW-hervorming op de “vertical fiscal gap” (in % van de totale Belgische overheidsontvangsten)



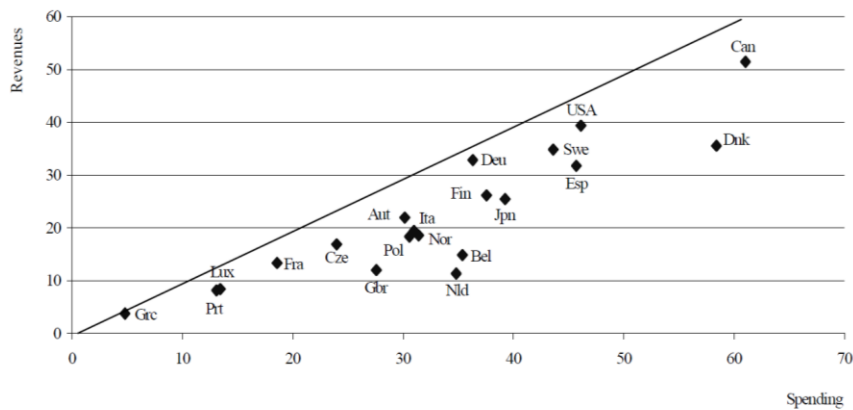
Grafiek 18 toont bovendien op basis van OECD-data voor 2005 dat ook voorafgaand aan de hervorming van de BFW de VFG in België al groot was (deze keer met lokale overheden inbegrepen). Op de Y-as drukken “revenues” de eigen belastingontvangsten in % van totale belastingontvangsten uit. Op de X-as drukt “spending” de totale uitgaven van subcentrale overheden als % van totale overheidsuitgaven uit. Deze laatste beschouwen we als een proxy voor hun totale ontvangsten (veronderstellende dat hun begrotingstekorten gemiddeld beperkt zijn). Hoe verder landen in grafiek 18 zich van de “45°-lijn” bevinden, hoe

²⁵ Beide stijgingen stemmen uiteraard overeen met even grote dalingen van de aandelen van de federale overheid + SZ in de totale overheidsontvangsten.

²⁶ Vereenvoudigend laten we hier wel de Belgische lokale overheden buiten beschouwing.

groter hun VFG. In de veronderstelling van geen hervormingen van het begrotingsfederalisme in de andere OECD-landen sinds 2005, zou België na de hervorming van de BFW nog steeds bij de OECD-landen zijn met de grootste VFG. Dit geldt des te meer omdat de OECD-grafiek de eigen subcentrale belastingontvangsten voor België overschat, omdat ze opnieuw de dotaties aan de G&G gekoppeld aan gewestelijke PB-opbrengst als eigen belastingontvangsten beschouwt.

Grafiek 18: Vertical fiscal gap in OECD-landen



Bron: Blöchliger en King 2006

4. De empirische literatuur over dotatiefederalisme versus belastingautonomie

Onze vaststellingen dat ook na de hervorming van de BFW de belastingautonomie van de Belgische G&G internationaal vergeleken matig zal blijven, en dat de hervorming de VFG verhoogt, laten ons toe het verband te leggen tussen onze simulaties enerzijds (= statische analyse), en empirische analyses binnen de politieke economie van het begrotingsfederalisme over de effecten van wijzigingen in VFG en belastingautonomie in andere landen anderzijds (= dynamische analyse). I.t.t. simulaties houden empirische analyses wél rekening met mogelijke gedragsreacties van de betrokken overheden. De literatuur die een begrotingsfederalisme gebaseerd op dotaties vergelijkt met een begrotingsfederalisme gebaseerd op eigen belastingen, onderscheidt een aantal voor- en nadelen van dotatiefederalisme, die we hierna kort bespreken:

4.1. Voordeel van dotatiefederalisme: geen belastingexternaliteiten

Het bekendste voordeel van dotatiefederalisme is dat dotaties mogelijke negatieve externe effecten van de eigen belastingheffing door een lagere overheid op de belastingbasis van andere –lagere of hogere- overheden vermijden. Dergelijke belastingexternaliteiten lijken internationaal en ook in België de belangrijkste rechtvaardiging van een VFG. Vanaf de

inwerkingtreding van de nieuwe BFW kan echter gevreesd worden voor het ontstaan van negatieve **verticale** belastingexternaliteiten tussen federale overheid en gewesten, namelijk door toedoen van de uitbreiding van de gewestelijke PB-opcentiemen tot 25% van de PB-opbrengst. Deze impliceren een aanzienlijke verdere verticale splitsing van de PB²⁷.

Decoster en Proost (2010) en Decoster en Sas (2012) werken de Belgische case van negatieve verticale externaliteiten door toedoen van een verticale splitsing van de PB (en van belastingen op arbeid in het algemeen) uit. In het geval van een verticale belastingsplitsing dienen we niet alleen te vrezen voor de bekende “races to the bottom” tussen lagere overheden onderling, maar bovendien voor “races to the top” tussen een hogere overheid enerzijds en een lagere overheid anderzijds. Zowel “races to the bottom” als “races to the top” kunnen welvaartsvernietigend zijn. “Races to the top” kunnen ontstaan omdat er – uiteraard- slechts 1 centrale overheid is, en de belastingplichtigen dus –uiteraard- niet kunnen verhuizen naar een andere centrale overheid binnen hetzelfde land. Dit staat i.t.t. de uitwijkmogelijkheid naar een andere lagere overheid in het geval van horizontale splitsing. De hogere en lagere overheid zullen daardoor ieder proberen zoveel mogelijk belastingopbrengsten te puren uit hun gemeenschappelijke grondslag, daarbij de negatieve weerslag van hun eigen belastingverhogingen op de belastingopbrengsten van de andere overheid veronachtzamen.

Brühlhart en Jametti (2006) en Esteller-Moré en Sollé-Ollé (2001) stelden dergelijke negatieve verticale externaliteiten vast voor resp. Zwitserland en de VS. De belangrijkste bron hier is Dahlby (2008), die het theoretisch kader heeft ontwikkeld, en dit bovendien heeft toegepast op Canada, waar hij belangrijke negatieve externaliteiten van verticaal gesplitste belastingen vond. Dahlby (1996) stelde nog grotere negatieve externaliteiten vast voor **opcentiemen** die Canadese provincies konden heffen op de Canadese federale PB dan voor het “klassiek” verticaal gesplitste deel van de Canadese PB.

In die zin moeten we in principe vrezen dat de hervorming van de BFW niet zal lukken inzake haar vooropgestelde principe “deloyale concurrentie vermijden”. Meer bepaald zal er een risico zijn van “races to the top” tussen het federale niveau en het Gewestniveau inzake PB-tarieven. In België lijkt de kans op “races to the bottom” inzake de PB in de praktijk nochtans aanzienlijk beperkter dan bijvoorbeeld in Zwitserland en Canada, om volgende 2 redenen:

- internationaal vergeleken blijken in België weinig mensen te verhuizen van 1 gewest naar een ander gewest
- de PB-tarieven en -opbrengsten zijn in België internationaal vergeleken nu al zeer hoog

²⁷ De Belgische PB was ook onder de oude BFW al verticaal gesplitst, vooral door het bestaan van gemeentelijke PB-opcentiemen, maar sinds de Lambermont-hervorming van de BFW ook door de mogelijkheid van de gewesten om ten belope van 6,75% van de PB-opbrengst op hun grondgebied op- of afcentiemen op de PB te heffen.

4.2. *Nadelen van dotatiefederalisme*

Het voordeel van dotaties tussen overheden dat deze belastingexternaliteiten vermijden mag echter niet onderbelicht laten dat binnen de literatuur over begrotingsfederalisme de mogelijke nadelen van dotaties talrijker lijken.

Een eerste belangrijk nadeel is het “flypaper effect”. Dit effect verwijst naar het feit dat lagere overheden in geval zij een dotatie ontvangen ter financiering van hun uitgaven, doorgaans meer uitgaven verrichten dan wanneer zij dezelfde bevoegdheden moeten financieren met eigen belastingen. Met andere woorden, als de uitgaven van deze lagere overheden niet gefinancierd dienen te worden met eigen belastingontvangsten geldt een geringere zichtbaarheid van de kosten van deze uitgaven. Dit geeft aanleiding tot een minder zuinig bestedingspatroon, anders gesteld: tot **hogere overheidsuitgaven**. Vandaar dat het “flypaper effect” ook gekend is onder de benaming belastingillusie. In Vlaanderen wordt er soms naar verwezen met de termen “consumptiefederalisme” en “chequeboekfederalisme”²⁸. Zoals o.m. uit het overzichtsartikel van Inman (2008) blijkt, is het “flypaper”-effect al in zeer vele contexten van begrotingsfederalisme aangetoond, b.v. door Case, Hines en Rosen (1993) voor Amerikaanse deelstaten en door Dahlberg e.a. (2008) voor Zweedse gemeenten (die veel grotere bevoegdheden hebben dan Belgische gemeenten). Voor Belgische gemeenten werd dit effect aangetoond door Bastiaens e.a. (2001) en door Heyndels (2001).

Een 2^{de} nadeel van dotaties is dat zij leiden tot een “zachte budgetbeperking”, en daardoor gepaard gaan met “moral hazard” en een “bail out”-risico. Hogere overheden menen met extra toelagen vaak de –deficitaire– overheidsfinanciën van hun lagere overheden te versterken of te redden, maar bereiken vaak het omgekeerde. Concreet dreigen dotaties aan lagere overheden –paradoxaal genoeg– de begrotingstekorten en daardoor de **schuld** van lagere overheden eerder te **verhogen** dan te verlagen. Lagere overheden zien voorbij extra dotaties immers vaak als een indicator van toekomstige extra dotaties. Dit effect is o.m. vastgesteld voor subcentrale overheden in Duitsland door Rodden (2005) en door Ciaglia en Heinemann (2012), in Zweden door Petterson-Lidbom (2010), in Spanje door Sorribas-Navarro (2011), en voor het hele OECD-gebied door Eyraud en Lusinyan (2011)²⁹.

²⁸ Nog een andere benaming voor het “flypaper effect” is de uitdrukking “money sticks where it hits”. Hiermee wordt bedoeld dat een extra dotatie door de hogere overheid aan de lagere overheden bij gelijkblijvende uitgavenbevoegdheden, door deze lagere overheden (grotendeels) blijkt te worden besteed aan extra uitgaven, eerder dan dat deze extra dotatie wordt “doorgegeven”/“teruggegeven” aan de burgers die op het gebied van deze lagere overheden wonen, in de vorm van een belastingverlaging.

²⁹ Inzake het “moral hazard”-probleem springen in België vooral de herhaalde vragen van het BHG tot herfinanciering uit het verleden in het oog. Zo heeft de toenmalige Brusselse minister van begroting Vanraes in de loop van 2011 een aantal keren verklaard dat hij op een extra federale toelage wachtte alvorens/om de Brusselse begroting in evenwicht te brengen. Er is in dit verband dan ook een risico dat de besliste herfinanciering van Brussel, waardoor het BHG van het gewest met de hoogste belastingautonomie het gewest met de laagste belastingautonomie zal worden, paradoxaal genoeg zal werken als een “disincentive” voor het boeken van een begrotingsevenwicht door het BHG.

Een 3^{de} mogelijk nadeel van dotaties in vergelijking met eigen belastingheffing is politisering van hun verdeling tussen overheden. Onder politisering wordt dan meestal het “alignment”-effect bedoeld: lagere overheden die bestuurd worden door dezelfde partij(en) als de hogere overheid (overheden) ontvangen meer dotaties. Dit effect is vastgesteld voor subcentrale overheden in vele landen, o.m. in de VS door Levitt en Snyder (1995), in Australië door Worthington en Dollery (1998) en in Spanje door Sorribas-Navarro (2008). Voor België toonde Jennes (2011) voor Brusselse gemeenten aan dat dotatiefinanciering gepolitiseerd wordt, namelijk dat “alignment” tussen politieke partijen die op gemeenteniveau aan de macht zijn en partijen die op het subsidiërende niveau aan de macht zijn leidt tot meer dotaties.

5. Bibliografie

Algoed, Koen, en Frédérique Denil (2013), “Fiscal federalism”, in: “The Return of the deficit: Public finance in Belgium over 2000-2010”.

Bastiaens, Erwin, Bruno De Borger en Jacques Vanneste (2001), “Expenditure and taxation effects of local public debt and unconditional grants: evidence from Flemish municipalities”, Cahiers économiques de Bruxelles.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (22 december 2011), Algemene Beleidsnota Staatshervorming.

Bisciari, P. en L. Van Meensel (juni 2012), “De hervorming van de wet betreffende de financiering van de gewesten en de gemeenschappen”, Economisch tijdschrift van de NBB.

Blöchliger, Hansjörg en David King (2006), “Fiscal autonomy of sub-central governments”. OECD Working Paper.

Blöchliger, Hansjörg en José Pinero-Campos (2012), “Tax competition between sub-central governments”. OECD Working Paper.

Brülhart, Marius en Mario Jametti (2006), “Vertical versus horizontal tax externalities: an empirical test”, Journal of Public Economics.

Case, Anne, James Hines Jr., en Harvey Rosen (oktober 1993), "Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence: Evidence from the States", Journal of Public Economics.

Ciaglia, Sarah en Heinemann, Friedrich (2012), “Debt rule federalism: The case of Germany.” ZEW Discussion Papers, No. 12-067.

- Dahlberg, M., E. Mörk, J. Rattsø, H. Ågren (2008), “Using a discontinuous grant rule to identify the effect of grants on local taxes and spending”, *Journal of Public Economics*.
- Dahlby, Bev (1996), “Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants”, *International Taxation and Public Finance*.
- Dahlby, Bev (2008), “The marginal cost of public funds: theory and applications”. The MIT Press.
- Decoster, André en Stef Proost (2010), “Waarom een splitsing van de personenbelasting geen goed idee is”. KULeuven/CES, Leuvens Economisch Standpunt.
- Decoster, André en Willem Sas (januari 2012), “De nieuwe financieringswet: anders, maar ook beter?” *Leuvense Economische Standpunten* 137.
- Decoster, André en Willem Sas (2013), “Why commuting matters: horizontal and vertical tax externalities in the Belgian federation”. KU Leuven CES Working paper.
- Ernaelsteen, Christophe (2013), “Perspectives budgétaires des entités fédérées suite à la 6ème réforme de l'état: simulation et analyse de sensibilité”. (powerpoint presentation) FUNDP, CERPE.
- Esteller-Moré, A. and A. Sollé-Ollé (2001), “Vertical Income Tax Externalities and Fiscal Interdependence: Evidence from the US”, *Regional Science and Urban Economics*.
- Eyraud, Luc en Lusine Lusinyan (2011), “Decentralizing Spending More than Revenue: Does It Hurt Fiscal Performance?” *IMF Working Paper*.
- Federaal Planbureau (juni 2013), *Regionale economische vooruitzichten 2013-2018*.
- Heremans, Dirk en Annelore Van Hecke (2012), “Het ontwerp nieuwe BFW en de dynamiek van de middelenvoorziening voor Gewesten en Gemeenschappen”. Vives briefing.
- Heyndels, Bruno (2001), “Asymmetries in the flypaper effect: empirical evidence for the Flemish municipalities”, *Applied Economics*.
- Inman, Robert (2008), “The flypaper effect”. NBER working paper.
- Institutioneel Akkoord voor de Zesde Staatshervorming: Een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten. 2011.

Jennes, Geert (2011), “Politisering van financiële stromen tussen overheidsniveaus: de financiering van de Brusselse gemeenten (2001-2008)”. Vives Beleidspaper.

Levitt, Steven en James Snyder Jr (1995), “Political parties and the distribution of federal outlays”, American Journal of Political Science.

Petterson-Lidbom, Per (2010), “Dynamic commitment and the soft budget constraint: an empirical test”, American Economic Journal: Economic Policy.

Rodden, Jonathan (2005), “Hamilton’s Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism”. MIT.

Solé-Ollé, A. en P. Sorribas-Navarro (2008), “The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers. Differences-in-differences estimates for Spain”, Journal of Public Economics

Sorribas-Navarro, Pilar (2011), “Bailouts in a federal system: evidence from Spain”, European Journal of Political Economy.

Worthington, A. and B. Dollery (1998), “The political determination of intergovernmental grants in Australia”, Public choice.